

บันทึก

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการนับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตั้งโรงงาน
ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ (การนับระยะเวลาที่ผู้รับ
ใบอนุญาตจะต้องตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จเพื่อเปิดดำเนินงานจะเริ่มนับ
ตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาตให้ หรือจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ขออนุญาตได้รับ
มอบใบอนุญาตตั้งโรงงานจากทางราชการ)

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๑/๑๓๗๘๕ ลงวันที่๑๖
พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมี
ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตั้งโรงงานว่า จะเริ่มนับ
ระยะเวลานั้นเมื่อใด โดยมีแนวความคิดที่แตกต่างกันอยู่ ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า ระยะเวลาในใบอนุญาตตั้งโรงงานเริ่มนับตั้งแต่วันที่กรมโรงงาน
อุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้ ฉะนั้น ไม่ว่าผู้ขออนุญาตรับใบอนุญาตแล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อ
ระยะเวลาดังกล่าวในใบอนุญาตหมดลง ก็ต้องถือว่าใบอนุญาตตั้งโรงงานสิ้นอายุ ทั้งนี้ ตามความ
ในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒)ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.
๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.๒๕๑๒ ที่ว่า “การตั้งโรงงานนี้จะต้องแล้ว
เสร็จเพื่อเปิดดำเนินงานได้ภายใน...วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาต” โดยวินิจฉัยคำว่า “วันที่ได้รับ
อนุญาต” ก็คือวันที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้ ซึ่งขณะนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรม
ได้ยึดถือปฏิบัติตามแนวทางนี้อยู่

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ระยะเวลาในใบอนุญาตตั้งโรงงานจะเริ่มนับต่อเมื่อผู้ขอ
อนุญาตได้รับใบอนุญาตไปแล้ว ฉะนั้น ตราบใดที่ผู้ขออนุญาตยังไม่ได้รับใบอนุญาตระยะเวลาดัง
กล่าวที่กำหนดไว้ก็ยังไม่เริ่มนับ ใบอนุญาตตั้งโรงงานก็ยังไม่สิ้นอายุ ความเห็นนี้ยึดถือข้อความในมาตรา
๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่
๒) พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๑๐^๒แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ เป็นหลัก กล่าวคือ

๑มาตรา ๘ การตั้งโรงงานจะกระทำต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานจากปลัดกระทรวง
หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต

ในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน ให้กำหนดระยะเวลาการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จเพื่อเปิด
ดำเนินงานไว้ด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและแบบในการขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงาน และการออก
ใบอนุญาตตั้งโรงงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒มาตรา ๑๐ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามมาตรา ๘ให้กระทำให้แล้วเสร็จ
โดยมิชักช้า

คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงาน ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ทราบ

มาตรา ๘ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การตั้งโรงงานจะกระทำต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงาน” ซึ่งหมายความว่าผู้ขออนุญาตต้องได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานแล้ว จึงจะมีสิทธิตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ฉะนั้น ในเมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตยังมิได้รับใบอนุญาต วรรคสองของมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง” จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ขออนุญาตทราบคำสั่ง ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตั้งโรงงานก็น่าจะใช้หลักเดียวกันคือ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ขออนุญาตรับใบอนุญาต

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้พิจารณาความเห็นทั้งสองฝ่ายแล้ว เห็นว่าการจะวินิจฉัยข้อกฎหมายจากข้อความตอนท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ท้ายกฎกระทรวง ตามความเห็นฝ่ายแรกที่ว่า “วันที่ได้รับอนุญาต” หมายถึง วันที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้นั้น ไม่น่าจะถูกต้อง ที่ถูกต้องแล้ว น่าจะวินิจฉัยข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ อันเป็นกฎหมายแม่บทตามความเห็นฝ่ายที่สองที่ว่า “วันที่ได้รับอนุญาต” คือ วันที่ผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานนั่นเอง กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

มาตรา ๘ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติว่าในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานให้กำหนดระยะเวลาการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จเพื่อเปิดดำเนินงานไว้ด้วย สำหรับระยะเวลาการตั้งโรงงานดังกล่าว ก็ได้มีการกำหนดไว้ในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ โดยใช้ข้อความว่า “การตั้งโรงงานนี้จะต้องแล้วเสร็จเพื่อเปิดดำเนินงานได้ภายใน...วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต” ฉะนั้น การนับระยะเวลาตั้งโรงงานต้องนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาต คือ วันที่ระบุในใบอนุญาตซึ่งถือว่าเป็นวันที่ออกใบอนุญาตมิใช่นับตั้งแต่วันที่ผู้ขออนุญาตมาเสียค่าธรรมเนียมและรับมอบใบอนุญาตจากทางราชการทั้งนี้ เพราะข้อความในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ได้กำหนดให้นับระยะเวลาจากวันที่ได้รับอนุญาต คือ วันที่ระบุในใบอนุญาต จึงต้องนับเวลาตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมฝ่ายแรกที่เห็นว่าต้องนับระยะเวลาตามวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) โดยวินิจฉัยว่า “วันที่ได้รับอนุญาต” ก็คือ วันที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้นั้น จึงเป็นความเห็นที่ถูกต้อง

คำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) หน้า ๒

สำหรับความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมฝ่ายที่สองที่ดีความคำว่า”นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต” ในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ว่าหมายถึงวันที่ผู้ขออนุญาตได้รับมอบใบอนุญาตไปจากทางราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน ฯ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า คำว่า “ได้รับใบอนุญาต” ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และคำว่า “การออกใบอนุญาต” ตามมาตรา ๘ วรรคสอง หมายความว่า ได้มีใบอนุญาตทำขึ้นแล้ว คือ หมายความว่าเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนี้ได้ลงลายมือชื่อในใบอนุญาต ความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมฝ่ายที่สองไม่ตรงกับถ้อยคำและความมุ่งหมายของข้อกำหนดในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) เพราะการกำหนดเวลานั้น จะต้องกำหนดให้แน่นอนโดยถือตามวันที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเป็นหลัก ส่วนข้อกำหนดโรงงานอุตสาหกรรมฝ่ายที่สองอ้างถึงมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน ฯ ซึ่งเป็นเรื่องการนับอายุความอุทธรณ์นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่าเป็นกรณีที่ต่างกับกรณีการนับระยะเวลาตั้งโรงงานตามวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) เพราะกรณีตามมาตรา ๑๐ นั้น กฎหมายกำหนดว่าให้อุทธรณ์ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง จึงต้องนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้ขออนุญาตได้ทราบคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนด แต่กรณีการนับระยะเวลาดังโรงงานนั้น ได้กำหนดไว้ในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ว่าให้นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาต ฉะนั้น จึงไม่อาจนำข้อความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน ฯ มาเป็นแนวตีความขยายความข้อกำหนดในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ได้

สรุปแล้ว การนับระยะเวลาดังโรงงานต้องนับตามที่กำหนดในวรรคท้ายของแบบใบอนุญาตตั้งโรงงาน (แบบ รง.๒) ที่ว่า “การตั้งโรงงานนี้จะต้องแล้วเสร็จเพื่อเปิดดำเนินการได้ภายใน...วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต” โดยวินิจฉัยว่า “วันที่ได้รับอนุญาต” ก็คือ วันที่ระบุในใบอนุญาตซึ่งได้แก่วันที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตให้ ตามความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรมฝ่ายแรก

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๓

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) หน้า ๒

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) หน้า ๒