

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๒๐๙/๑๕๙๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แบ่งโรงงานออกเป็น ๓ จำพวก คือ โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน และโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน โดยข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่ได้แจ้งไว้หรือที่ถือว่าได้แจ้งไว้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีต่อไปทุกปีเมื่อถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวในปีถัดไป

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป จึงทำให้มีประเด็นว่าการแจ้งขอหยุดประกอบกิจการดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการโรงงานยังมีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ หน่วยงานมีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งกำกับดูแลโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร เห็นว่า มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติว่า “ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนด

ในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ...” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการอยู่ ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการโรงงานได้แจ้งหยุดดำเนินการก่อนวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป ก็จะได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่มีการประกอบกิจการ ทั้งนี้ จะต้องหยุดดำเนินการตลอดทั้งปี หากหยุดดำเนินการไม่ครบทั้งปี ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็จะไม่ได้รับยกเว้นในเรื่องของการชำระค่าธรรมเนียมรายปี โดยจะต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีในปีนั้น ๆ เต็มจำนวนทั้งปี

ฝ่ายที่สอง สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งกำกับดูแลโรงงานในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครเห็นว่า ค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ เพื่อให้บริการเกี่ยวกับการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลบรรดาโรงงานต่าง ๆ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่และเอกชนผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ การชำระค่าธรรมเนียมรายปีมีหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลาชำระ และอัตราที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นลักษณะให้ชำระเหมาทั้งปีและเก็บล่วงหน้าหนึ่งช่วงปีโดยไม่ได้คำนึงว่าภายในปีต่อมานั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะดำเนินกิจการหรือไม่อย่างไร แต่กฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการชำระค่าธรรมเนียมรายปีระหว่างหยุดประกอบกิจการโรงงาน ประกอบกับความในมาตรา ๔๓ ที่ว่า ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ หมายถึงเวลาที่ยังมีสิทธิประกอบกิจการโรงงาน โดยที่ตราบใดโรงงานยังมีสิทธิประกอบกิจการอยู่ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีแม้ว่าจะไม่ดำเนินกิจการเลยก็ตาม แต่ถ้าโรงงานได้แจ้งเลิกประกอบกิจการแล้ว ภาระการชำระค่าธรรมเนียมรายปีย่อมสิ้นสุดลง อีกทั้งผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ได้แจ้งหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวไว้แล้ว ก็ยังมีสิทธิประกอบกิจการโรงงานอีกเมื่อไรก็ได้ไม่มีข้อห้าม เมื่อยังใช้สิทธิประกอบกิจการ แม้จะไม่ได้ดำเนินการตลอดทุกวันหรือหยุดบ้าง ก็ยังมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตลอดไป

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการชำระหรือการรับชำระค่าธรรมเนียมรายปีของผู้ประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานในเรื่องดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือดังนี้

๑. กรณีผู้ประกอบกิจการโรงงานได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวยังมีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ในรอบปีถัดไปหรือไม่

๒. หากผู้ประกอบกิจการโรงงานยังมีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีเมื่อส่วนราชการพิจารณาให้ความเห็นว่าไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี (ตามความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องถูกจัดเก็บค่าธรรมเนียมรายปี

ย้อนหลังพร้อมทั้งต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือนตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่แจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไปนั้น ได้แสดงเจตนาขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเองเป็นเวลาหนึ่งปีหรือเกินหนึ่งปี โดยมีเหตุผลในการแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานแตกต่างกันออกไป เช่น ประสบปัญหาเศรษฐกิจหรือประสบปัญหาอุทกภัย เพลิงไหม้ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้นิยามคำว่า “ประกอบกิจการโรงงาน”^๑ หมายความว่า การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงานแต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร และมาตรา ๔๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติว่า “ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน...” โดยข้อ ๑^๓

๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ประกอบกิจการโรงงาน” หมายความว่า การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงานแต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

๒มาตรา ๔๓ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน และถ้ายังไม่ยินยอมเสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดการประกอบกิจการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มครบจำนวน และให้นำมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓ข้อ ๑ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่ได้แจ้งไว้หรือที่ถือว่าได้แจ้งไว้ตามกฎหมายที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีต่อไปทุกปีเมื่อถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวในปีถัดไป

การชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามวรรคหนึ่งสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังวันที่กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ ให้ถือตามวันเริ่มประกอบ

แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่ได้แจ้งไว้หรือที่ถือว่าได้แจ้งไว้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีต่อไปทุกปีเมื่อถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวในปีถัดไป ซึ่งหากผู้ประกอบกิจการโรงงานประกอบกิจการโดยไม่ได้แจ้งวันเริ่มประกอบกิจการ ให้ถือตามวันเริ่มประกอบกิจการตามที่พิสูจน์ได้เป็นเกณฑ์ กรณีจึงเห็นว่า “การประกอบกิจการโรงงาน” ตามความเป็นจริง เป็นหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ มีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี ด้วยเหตุนี้ กรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเป็นเวลาหนึ่งปีก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป แสดงให้เห็นว่า ภายในหนึ่งรอบปีถัดไปที่จะถึงผู้ประกอบกิจการโรงงานจะไม่มี การประกอบกิจการโรงงานแต่อย่างใด กล่าวคือ จะไม่มีการทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงานแต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเองเป็นเวลาหนึ่งปีก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป จึงไม่มีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีในรอบปีถัดไปตาม มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ กรณีก็จะเป็นเช่นเดียวกับการที่ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดเป็นเวลาหนึ่งปีขึ้นไปหรือถูกสั่งปิดโรงงานก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไปด้วย

อย่างไรก็ดี การแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเป็นเวลาหนึ่งปีนั้นจะทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ นั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องหยุดประกอบกิจการโรงงานตลอดทั้งปีด้วย ด้วยเหตุนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาที่แจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเป็นเวลาหนึ่งปีนั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ประกอบกิจการโรงงานในช่วงเวลาดังกล่าว กรณีนี้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตาม มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ย้อนหลังขึ้นไปนับแต่วันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน โดยผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือนเนื่องจากไม่

กิจการตามที่เป็นจริง

การชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามวรรคหนึ่งสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ได้แจ้งวันเริ่มประกอบกิจการ ให้ถือตามวันเริ่มประกอบกิจการตามที่พิสูจน์ได้เป็นเกณฑ์

ให้โรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี

ชำระค่าธรรมเนียมรายปีภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๓ หรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานมีเจตนาที่จะไม่ชำระค่าธรรมเนียมรายปีมาตั้งแต่ต้นหรือไม่

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตว่า เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบกิจการโรงงาน สมควรที่กระทรวงอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีประกาศหรือคำชี้แจงแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการโรงงานทราบว่า ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเป็นเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ได้มีหนังสือแจ้งขอหยุดประกอบกิจการโรงงานชั่วคราวเองเป็นเวลาหนึ่งปีก่อนถึงวันครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป ไม่มีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓