

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
(กรณีการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒)

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๓/๒๓๙๗ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า

ในการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

(๑) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน (มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง)

(๒) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง (มาตรา ๑๑ วรรคสาม)

(๓) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว (มาตรา ๑๑ วรรคสี่)

การดำเนินการตามขั้นตอนการรับแจ้งตามมาตรา ๑๑ จะเกิดปัญหาในกรณีที่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ไม่ถูกต้องและเป็นกรณีที่ผู้ออกแจ้งแก้ไขไม่ได้ ตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่ เช่น กรณีสถานที่ตั้งโรงงานขัดกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกรณีขัดกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น สถานที่ตั้งโรงงานมีระยะห่างจากสาธารณสถานต่างๆ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการแจ้งและการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนนั้น กล่าวคือ จะต้องออกไปรับแจ้งทันทีในวันที่ผู้แจ้งมายื่นแบบการแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ แล้วไปดำเนินการสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่ กรณีการแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรณีที่ไม่อาจสั่งการแก้ไขได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งรู้โดยชัดแจ้งในขณะนั้นว่า การแจ้งไม่ถูกต้องและเป็นกรณีที่ไม่อาจสั่งการแก้ไขได้จะต้องปฏิเสธการรับแจ้งโดยชี้แจงเหตุผลตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนของพนักงานเจ้าหน้าที่และถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า ในวันที่ผู้แจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ มาขึ้นใบแจ้งการประกอบกิจการ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว และรู้โดยชัดแจ้งในขณะนั้นว่า การแจ้งนั้นไม่ถูกต้องและเป็นกรณีที่ไม่อาจสั่งแก้ไขได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะปฏิเสธการรับแจ้งตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยไม่ต้องคำนึงถึงขั้นตอนการรับแจ้งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่นนี้จะสามารถกระทำได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำเรื่องข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์^๑ ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ที่มีบทบัญญัติไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงานเนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกันทั้ง ๆ ที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงาน เพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการ

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกันทั้ง ๆ ที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงาน เพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการได้เท่านั้น ที่ควรจะควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงสมควรปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการด้วยการให้โรงงานบางลักษณะอาจประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ และโรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ โดยคงมีแต่โรงงานบางลักษณะที่จำเป็นเท่านั้นที่จะยังคงใช้ระบบการอนุญาต และสมควรปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามกฎหมายให้พิจารณาลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันเพื่อความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และสมควรปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปได้โดยได้ผลยิ่งขึ้นด้วยการให้มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจน และกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับปรับปรุงอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงาน นอกเหนือจากเจ้าของโรงงานเพื่อให้การควบคุมโรงงานเป็นไปอย่างได้ผลยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประกอบกิจการได้เท่านั้นที่ควรจะควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงได้ปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการโรงงาน โดยการให้โรงงานบางลักษณะอาจประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ และโรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ คงมีแต่โรงงานบางลักษณะที่จำเป็นเท่านั้นที่ยังคงใช้ระบบการอนุญาต

จากเจตนารมณ์ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงงานดังกล่าว บทบัญญัติในมาตรา ๑๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงกำหนดให้โรงงานจำพวกที่ ๒ เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเท่านั้น

สำหรับการปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง และวรรคสาม ได้มีกฎกระทรวง^๓ กำหนดแบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้ง รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้งไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมกิจการโรงงานในลักษณะนี้ดังที่กล่าวแล้ว สำหรับกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น และเมื่อพิจารณาบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๙^๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องตามความเป็นจริงและครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง เท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องแต่อย่างใด

^๒มาตรา ๑๑ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และเมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

แบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้งและแบบใบรับแจ้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งตามวรรคหนึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

การเลิกประกอบกิจการ การโอน การให้เช่าหรือการให้เช่าซื้อโรงงานจำพวกที่ ๒ ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้นำเนินการดังกล่าว

^๓กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^๔มาตรา ๔๙ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ผู้ใดแจ้งการประกอบกิจการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า หรือมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ดังนั้น ในประเด็นปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า เมื่อผู้แจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ยื่นใบแจ้งการประกอบกิจการ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนตามแบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รับแจ้งโดยการปฏิเสธการรับแจ้งไม่ได้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้แล้วหรือไม่ โดยถือว่าการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งเมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ นี้เท่านั้น ส่วนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติให้ถูกต้องเอง ซึ่งหากผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมได้รับโทษอาญาตามมาตรา ๔๕^๔ และอาจถูกสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๗^๕ รวมทั้งอาจถูกสั่งปิดโรงงานได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา^๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการตอบข้อหารือนี้ จึงได้นำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณา

^๔มาตรา ๔๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๘) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท

^๕มาตรา ๓๗ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

^๖มาตรา ๓๙ ๑.๑๑

๑.๑๑

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

^๗รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา (นางสาวพรทิพย์ จาละ)

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแล้วให้ออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งประกอบกิจการได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้งแล้ว เห็นได้ว่าสิทธิในการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งแล้วเท่านั้น ดังนั้น การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับใบรับแจ้งในอันที่จะประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ตามที่ได้แจ้งไว้ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ก็ได้ให้ความเห็นไว้ในทำนองเดียวกันว่า การรับแจ้งการก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ วรรคสอง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๓๙ ทวิ วรรคสอง

ฯลฯ

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง^{๑๑}

ประเด็นที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รับแจ้งได้หรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงในการแจ้งนั้นว่าการจัดตั้งโรงงานเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ตามกฎหมายโดยเป็นกรณีที่ไม้อาจสั่งการแก้ไขได้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อการรับแจ้งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองนั้น มีหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวจึงบังคับให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยชัดแจ้งในขณะรับแจ้งว่า ผู้แจ้งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเป็นกรณีที่ไม้อาจสั่งการแก้ไขได้ เช่น สถานที่ตั้งโรงงานมีระยะห่างจากสาธารณสถานต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว หรือสถานที่ตั้งโรงงานขัดกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงปฏิเสธไม่รับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้ว่าการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วว่า เมื่อได้รับแจ้งแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้ในวันที่ได้รับแจ้งโดยมิได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาแต่อย่างใดนั้นย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการที่จะมีสิทธิดำเนินการได้ทันทีสำหรับโรงงานประเภทนี้ มิได้ประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะพิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่ตรวจสอบการแจ้งให้มีเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น เมื่อมีการยื่นครบถ้วนแล้วพนักงาน

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างอาคารที่ได้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในกรณีมีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามก่อสร้างอาคารในภายหลัง (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๔๔)

^{๑๒}มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา ๗ ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติตามเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

เจ้าหน้าที่ที่มีความผูกพันที่จะต้องรับแจ้งทันที หากให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งพิจารณาได้ว่าจะแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือไม่ เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ก็จะไร้ผล

อนึ่ง การออกใบรับแจ้งซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองนี้เป็นผลให้ผู้แจ้งมีสิทธิดำเนินการไปได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การดำเนินการนั้น ผู้ประกอบกิจการก็ยังมีหน้าที่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือแก้ไขตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ วรรคสี่^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากไม่ดำเนินการ หรือ ดำเนินการให้ถูกต้องไม่ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการได้ตามมาตรา ๓๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากเป็นความผิดตามมาตรา ๔๕^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวผู้นั้นก็ยังคงต้องรับผิดชอบทางอาญาในแต่ละกรณีไป

เนื่องจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นเป็นสองฝ่ายจึงเสนอให้นำเรื่องนี้เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔ คณะที่ ๕ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔ คณะที่ ๕ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) พิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๖}

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔ คณะที่ ๕ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้ว มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อการรับแจ้งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย ฉะนั้น หากการจัดตั้งโรงงานกรณีใดไม่อาจกระทำได้ เพราะขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้กระทำเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจออกใบรับแจ้งเพื่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ประกอบการในการจัดตั้งโรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๖}ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

มาตรา ๑๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้งนั้น หมายความว่าเมื่อโรงงานจำพวกที่ ๒ ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้และมาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องออกใบรับแจ้งเพื่อให้ผู้แจ้งประกอบกิจการต่อไปได้ทันที เนื่องจากโดยปกติโรงงานจำพวกที่ ๒ เป็นโรงงานที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องควบคุมการจัดตั้งโรงงานประเภทนี้อย่างเคร่งครัด เพียงแต่กำกับดูแลการประกอบกิจการเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานหรือไม่อีก แต่มีได้หมายความว่า ถ้าการจัดตั้งโรงงานไม่อาจกระทำได้เพราะขัดต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายเสียแต่แรกแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะต้องออกใบรับแจ้งให้ด้วยแต่อย่างใด เพราะการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยชัดแจ้งในขณะที่รับแจ้งว่าการจัดตั้งโรงงานของผู้แจ้งเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเป็นกรณีที่ไม่อาจสั่งการแก้ไขได้ เช่น สถานที่ตั้งโรงงานมีระยะห่างจากสาธารณสถานต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง^{๑๓}ที่ออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือประกาศ^{๑๔}ของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว หรือสถานที่ตั้งโรงงานขัดกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งการขัดต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่อาจให้จัดตั้งโรงงานขึ้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจปฏิเสธการรับแจ้งได้

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๓}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๔}ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่อง มิให้ใช้บังคับการห้ามตั้งโรงงานภายในระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ ๑ และโรงงานจำพวกที่ ๒ และให้เว้นระยะทางการห้ามตั้งโรงงานภายในระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑ มิให้ใช้บังคับการห้ามตั้งโรงงาน ภายในระยะ ๕๐ เมตรจากเขตติดต่อโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดในข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) แก่โรงงานจำพวกที่ ๑ และโรงงานจำพวกที่ ๒ ทั้งนี้เฉพาะในบางประเภทหรือชนิดที่ระบุในบัญชีหมายเลข ๑ ท้ายประกาศฉบับดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในระยะ ๕๐ เมตรจากเขตติดต่อโบราณสถาน

พฤษภาคม ๒๕๕๖