

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนับอายุประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแรกรณีการได้รับอนุญาตให้ต่ออายุ
ใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๒/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้พิจารณาเรื่องการนับอายุประทานบัตรโดยอนุโลมของผู้ประกอบกิจการรายหนึ่ง โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการขุดหรือลอกดิน หิน กรวด ททราย ตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลำดับที่ ๓ (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ใบอนุญาตสิ้นอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ และได้รับการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งในข้อ ๗ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการขุดหรือลอก กรวด ททราย หรือดิน ลำดับที่ ๓ (๒) แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ และใบอนุญาตยังมีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ให้ถือเป็นประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแรกรณีโดยอนุโลม และให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ประกอบการรายนี้เป็นประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแรกรณีโดยอนุโลมด้วย ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวแตกต่างเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายแรกมีความเห็นว่า การต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่มีผลทำให้ประทานบัตรโดยอนุโลมมีอายุต่อไปด้วย เนื่องจากความในข้อ ๗ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่มีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับเป็นประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแรกรณีโดยอนุโลม และให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุเท่านั้น มิได้กำหนดเรื่องการต่ออายุประทานบัตรโดยอนุโลมไว้ด้วย

และเห็นว่าการกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็น ประทานบัตรโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ นั้น มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวมีสองสถานะ กล่าวคือ สถานะหนึ่งเป็นประทานบัตรโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และอีกสถานะหนึ่ง ยังคงเป็นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเช่นเดิม เนื่องจากการกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานเป็นประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่โดยอนุโลม มิได้มีผลยกเลิกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด ดังนั้น ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดหรือลอก กรวด ทราย หรือดิน ตามลำดับที่ ๓ (๒) แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวยังคงมีสถานะอยู่ เช่นเดิมและแยกกับประทานบัตรโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยแร่อย่างเด็ดขาด การได้รับ อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย โรงงานโดยเฉพาะ แม้จะได้อนุญาตให้ต่ออายุก่อนการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงกำหนดให้หิน เป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทราย อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ไม่ทำให้ประทานบัตรโดยอนุโลมต่ออายุไปอีก เนื่องจากอายุของ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุนั้นจะเริ่มนับต่อจากวันสิ้นอายุใบอนุญาต เดิมมิใช่วันที่ได้รับอนุญาตต่ออายุ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่กฎกระทรวงดังกล่าวมี ผลใช้บังคับ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของผู้ประกอบการรายนี้ยังมีอายุอยู่ และสิ้นอายุ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ประทานบัตรโดยอนุโลมจึงมีอายุจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เท่านั้น ตามนัยข้อ ๗ ของกฎกระทรวงฯ

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า ตามความในข้อ ๗ แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดให้ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ยังมีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับเป็นประทานบัตรตาม กฎหมายว่าด้วยแร่โดยอนุโลม และให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ ดังนั้น เมื่อ ผู้ประกอบการรายนี้ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และได้รับอนุญาตให้ ต่ออายุก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง จึงถือว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ ประกอบกิจการขุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ยังมีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และมีผลให้เป็นประทานบัตรโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และมีอายุต่อไปอีกเท่ากับอายุ ของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุ กล่าวคือมีอายุต่อไปอีก ๕ ปี โดย สิ้นอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕

อนึ่ง เจตนารมณ์ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ซึ่งกำหนดบท เฉพาะกาลให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวเป็นประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยอนุโลมก็เพื่อมิให้กระทบต่อผู้ประกอบการที่ขุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์อยู่ก่อน วันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการกรณีนี้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จึงขอหารือว่าการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบ

กิจการโรงงานในกรณีนี้จะมีผลทำให้ประตวนบัตรโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ต่อไปด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โดยที่กฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ดินเหนียวสีและดินซีเมนต์เป็นดินอุตสาหกรรม ทำให้ดินทั้งสองชนิดมีลักษณะเป็นแร่ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ อันส่งผลให้ผู้ทำการขุดดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ไปใช้ในอุตสาหกรรมจะต้องได้รับประตวนบัตรชั่วคราวหรือประตวนบัตรในการทำเหมืองแร่ ตามที่มาตรา ๔๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ บัญญัติไว้ และเพื่อให้ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ทำการขุดดินเหนียวสีไปใช้ในอุตสาหกรรมเซรามิก หรือขุดดินซีเมนต์ไปใช้ในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ในข้อ ๗^๓ แห่งกฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติรองรับให้ใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดหรือลอกกรวด ทราย หรือดิน ตามลำดับที่ ๓ (๒)^๔ แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แร่” หมายความว่า ททรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องกลึงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมถึงตลอดถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกั่วที่ได้จากโลหกรรม น้ำเกลือใต้ดิน หินซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกรัง หิน ดินหรือทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประตวนบัตรชั่วคราวหรือประตวนบัตร

^๓ ข้อ ๗ ให้ถือว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการขุดหรือลอกกรวด ทราย หรือดิน ตามลำดับที่ ๓ (๒) แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประกอบกิจการขุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ และยังมีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ เป็นประตวนบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่โดยอนุโลม และให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ

ให้ผู้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง มีหน้าที่ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย ว่าด้วยพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ นับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

^๔ ลำดับที่ ๓ (๒) การขุดหรือลอก กรวด ทราย หรือดิน

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประกอบกิจการชุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ และยังมีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับเป็นประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่โดยอนุโลม และให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจการชุดหรือลอกดินเหนียวสีหรือดินซีเมนต์ต้องหยุดดำเนินการ และมีระยะเวลาในการเตรียมการเพื่อขอรับประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่

สำหรับกรณีตามข้อหาหรือปรากฏว่า บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการชุดหรือลอกกรวด ทราย หรือดินตามลำดับที่ ๓ (๒)^๕ แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ โดยใบอนุญาตมีอายุถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้ดำเนินการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ให้ต่ออายุใบอนุญาตต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งการได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเกิดขึ้นก่อนวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุและก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับซึ่งได้แก่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (ท่าหลวง) จำกัด ที่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุจะถือว่าเป็นประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ตามระยะเวลาที่ได้รับการต่ออายุ หรือตามระยะเวลาของใบอนุญาตเดิมที่ยังไม่สิ้นอายุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้า นับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ และมาตรา ๑๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ดังนั้น การที่ผู้รับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต และได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดให้หินเป็นหินประดับหรือหิน

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๔ ใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้า นับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ เว้นแต่มีการย้ายโรงงานตามมาตรา ๒๗ หรือมีการเลิกประกอบกิจการโรงงาน ให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ หรือวันที่เลิกประกอบกิจการโรงงาน

ถ้ามีเหตุอันสมควรเพื่อยุติการประกอบกิจการในอนาคตอันใกล้ ผู้อนุญาตโดยอนุมัติรัฐมนตรีจะออกใบอนุญาตให้มีอายุสั้นกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ใบอนุญาตที่ออกในกรณีนี้จะขอต่ออายุอีกไม่ได้

^๗ มาตรา ๑๕ การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

อุตสาหกรรม และดินหรือทรายเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้
บังคับ จึงถือว่าใบอนุญาตที่ได้รับการต่ออายุเป็นใบอนุญาตที่มีอายุอยู่ในวันที่กฎกระทรวงดังกล่าว
ใช้บังคับ และถือเป็นประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่โดยอนุโลม โดยมีผลเป็นประธานบัตร
โดยอนุโลมตามระยะเวลาของใบอนุญาตที่ได้รับการต่ออายุจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ และ
เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวจะต้องได้รับประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่จึงจะประกอบ
กิจการต่อไปได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑