

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน
(กรณีองค์การการสารส้ม)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๑๑๕๖๙ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้องค์การการสารส้มจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่พนักงานและลูกจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ และรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โตระกิตย) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ในปัญหาดังกล่าว ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คือ

๑. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๓ ได้กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน โดยให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดประเภท ขนาด ของกิจการและท้องที่ที่นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน และกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๖ กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน และได้เริ่มดำเนินการกองทุนเงินทดแทนตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ยกเว้นให้กิจการ ๖ ประเภทไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน คือ การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์หรือโทรคมนาคม การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน การประกอบการผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมีเงื่อนไขว่ากิจการดังกล่าวจะต้องเป็นกิจการรัฐวิสาหกิจที่ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๔๖ หรือเป็นกิจการที่มี พระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ และในกิจการดังกล่าวได้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์และสวัสดิการอื่น ๆ แก่พนักงานและลูกจ้างอยู่แล้ว

๒. องค์การการสารส้มได้จดทะเบียนเพื่อจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๗ ในประเภทกิจการผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นมูลฐาน อัตราเงินสมทบร้อยละ ๑.๕ ของค่าจ้าง แต่องค์การการสารส้มมิได้ชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน โดยแจ้งว่า องค์การการสารส้มเป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น เพราะองค์การการสารส้มอยู่ในข่ายยกเว้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๓ ข้อ คือ

(๑) องค์การการสารส้มจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ

ของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๕๖

(๒) องค์การสารส้มเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประปาซึ่งเป็นสาธารณูปโภค เนื่องจากเป็นผู้ผลิตสารส้มจำหน่ายแก่การประปาทั่วประเทศ จึงเป็นกิจการที่มีความสัมพันธ์โดยตรงที่แยกออกได้ยากจากกิจการประปา และองค์การสารส้มได้รับอนุมัติให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้รับสิทธิพิเศษในการจำหน่ายสารส้มตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๖๓๐๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๑

(๓) องค์การสารส้มได้จัดตั้งกองทุนเงินบำเหน็จพนักงาน ซึ่งมีลักษณะเดียวกับกองทุนสงเคราะห์อยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการอื่น ๆ ให้แก่พนักงานและลูกจ้างอีกด้วย

๓. กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าองค์การสารส้มไม่อยู่ในข่ายยกเว้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพราะประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ยกเว้นเฉพาะกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ๖ ประเภท ตามที่ระบุไว้ รวมทั้งการประปา ซึ่งเป็นการประกอบกิจการผลิตน้ำเพื่อจำหน่าย ส่วนองค์การสารส้มเป็นเพียงกิจการผลิตสารส้มเพื่อจำหน่าย แม้จะผลิตเพื่อจำหน่ายแก่การประปาต่าง ๆ ก็ไม่ทำให้องค์การสารส้มเป็นกิจการประปาไปได้ การที่องค์การสารส้มอ้างว่ากิจการขององค์การสารส้มเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประปานั้น กรมแรงงานเห็นว่า งานหลักขององค์การสารส้ม คือ การผลิตสารส้มเพื่อจำหน่าย ซึ่งเมื่อจำหน่ายสารส้มแล้วองค์การที่รับซื้อสารส้มจะนำสารส้มไปใช้ในกระบวนการผลิตอย่าง ก็เป็นอีกกระบวนการหนึ่งต่างหาก ไม่มีลักษณะต่อเนื่องเป็นกระบวนการผลิตเดียวกันองค์การสารส้มจึงมิใช่รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการประปา นอกจากนี้แม้องค์การสารส้มจะดำเนินการผลิตสารส้มให้แก่การประปานครหลวง องค์การสารส้มก็ยังจำหน่ายสารส้มให้แก่บุคคลอื่นด้วย และในการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม ก็จัดให้องค์การสารส้มอยู่ในประเภทการผลิตเคมีภัณฑ์ชั้นอุตสาหกรรมมูลฐานเช่นเดียวกับการผลิตคลอรีนที่ใช้ในการประปา มิได้จัดอยู่ในกิจการสาธารณูปโภค และมีให้ได้รับการยกเว้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย องค์การสารส้มจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนทดแทนเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่พนักงานและลูกจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕

๔. เนื่องจากมีปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบททบทวนว่าองค์การสารส้มเป็นกิจการประเภทสาธารณูปโภคหรือไม่ เพื่อให้ องค์การสารส้มถือปฏิบัติเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้จะต้องตีความในประกาศของกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ข้อ ๒ ที่ว่า “เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปโภค ฯลฯ” เสียก่อน คำว่า “สาธารณูปโภค” นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหมายความว่า “การประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสาธารณะ” ดังนั้น ลักษณะของสาธารณูปโภคจะต้องเป็นการบริการแก่ประชาชน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน

หรือจัดไว้ให้ประชาชนใช้

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ข้อ ๓^๑ กำหนดกิจการที่เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคไว้ โดยใน (๕) ได้กำหนดให้ “การประปา” เป็นกิจการสาธารณูปโภคด้วย ดังนั้น การประกอบกิจการนี้ซึ่งถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคจึงจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามข้อ ๔

ประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ที่กล่าวข้างต้น ในข้อ ๒ ระบุกิจการที่ยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ไว้ ๖ ประเภท บางประเภทก็มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค แต่การทำเรือ การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง มีลักษณะที่อาจจะเป็นหรือไม่เป็นสาธารณูปโภคก็ได้ กล่าวคือ ถ้ามิได้เป็นกิจการที่ทำขึ้นเพื่อบริการแก่ประชาชนเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหรือจัดไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์แล้วก็จะไม่เป็นสาธารณูปโภค เช่น ทำเทียบเรือของเอกชน หรือการผลิต การกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งทำเป็นการค้าของตนเอง ดังนั้น ประกาศของกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้จึงต้องใช้ถ้อยคำในตอนแรกว่า กิจการที่ได้รับการยกเว้น ฯ “เป็นกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ” เพื่อให้มีความหมายกว้างโดยคลุมถึงกรณีที่กำลังกล่าวข้างต้น

คำว่า “เกี่ยวกับ” ตามความหมายในข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวนี้นี้หมายความว่าถึงลักษณะของกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากมีความหมายรวมไปถึงกิจการที่เชื่อมโยงหรือติดต่อกันเป็นทอด ๆ ไปดังที่องค์การสารสัมพันธ์ความไม่ ดังนั้น แม้การประปาจะเป็นสาธารณูปโภค คือ เป็นกิจการที่บริการให้ประชาชนใช้น้ำโดยผู้ใดเสียค่าบริการย่อมมีสิทธิใช้และเป็นกิจการที่จัดขึ้นสำหรับประชาชน แต่กิจการขององค์การสารสัมพันธ์มีเพียงแต่ขายสารสัมพันธ์ที่ตนผลิตแก่บุคคลโดยเฉพาะ คือ ขายให้แก่การประปาและบุคคลที่ทำสัญญาซื้อ จึงมิได้มีลักษณะเป็นการบริการประชาชนหรือจัดไว้ให้ประชาชนใช้ และไม่เป็นกิจการอันเกี่ยวกับสาธารณูปโภค มิใช่ว่าถ้ามีการขายสารสัมพันธ์ให้แก่การประปาซึ่งเป็นสาธารณูปโภคแล้วจะต้องถือว่าเป็นกิจการเกี่ยวกับ

^๑ ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

- (๑) การรถไฟ
- (๒) การรถราง
- (๓) การชุดคลอง
- (๔) การเดินอากาศ
- (๕) การประปา
- (๖) การชลประทาน
- (๗) การไฟฟ้า
- (๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ
- (๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

สาธารณูปโภคด้วย มิฉะนั้นการขายวัตถุดิบต่อองค์การสารส้มที่ซื้อมาสำหรับผลิตสารส้มเพื่อขาย ให้แก่การประปา ก็จะกลายเป็นกิจการสาธารณูปโภคไปด้วย

ส่วนข้อที่องค์การสารส้มอ้างว่า คณะรัฐมนตรีมีมติให้องค์การสารส้มเป็น สาธารณูปโภค แม้จะเป็นเช่นนั้นจริง แต่จะเข้าลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่ได้รับการยกเว้นตาม ประกาศของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะต้องมีการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ๑ ตาม ประการนั้นด้วย มิใช่ว่าองค์การสารส้มประกอบกิจการใด ๆ กิจการนั้น ๆ จะกลายเป็น สาธารณูปโภคที่ได้รับการยกเว้นไปได้

ดังนั้น แม้องค์การสารส้มจะขายสารส้มที่องค์การผลิตได้ให้แก่การประปา ก็ไม่ทำ ให้องค์การสารส้มได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามประกาศของ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๒