

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวง
กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดทำประกันภัยเพื่อประกัน
ความเสียหายอันเกิดจากภัยที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๔/๒๗๖๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ตราขึ้นเพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานและการป้องกันอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลทั้งที่อยู่ภายในโรงงานและภายนอกโรงงาน ตลอดจนป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม โดยสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเพื่อให้โรงงานต้องปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

เนื่องจากปัจจุบันความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากอุบัติเหตุจากการประกอบกิจการโรงงาน เช่น การเกิดอัคคีภัย การระเบิดของหม้อน้ำ การปล่อยอากาศเสียน้ำเสีย หรือของเสียจากการประกอบกิจการโรงงาน ถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งจะต้องรับผิดชอบทางอาญา สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายก็ต่อเมื่อผู้เสียหายต้องฟ้องร้องให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานรับผิดชอบ ซึ่งผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลานาน ตลอดจนไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและรวดเร็ว ดังนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีนโยบายให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำประกันภัยในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ การประกันภัยถือเป็นเครื่องมือทางการเงินชนิดหนึ่งที่ช่วยให้โรงงานเกิดความรอบคอบและระมัดระวังในการประกอบกิจการโรงงานมิให้เกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติเหตุ และบรรเทาความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคล ทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียงโรงงาน ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ว เห็นว่า สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ในการนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๘ (๔) หรือบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถออกกฎเพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานทำประกันภัยได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว

เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายอันเกิดจากการประกอบกิจการต่าง ๆ นั้น เป็นหลักการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินและเป็นการเพิ่มภาระแก่เอกชน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๗๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จึงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ดังเช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา ๘ (๑๖)^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดทำประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายอันเกิดจากภัยที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้ จึงต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติโรงงานฯ มีบทบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้นไว้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติ

^๑มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) ชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก

^๒มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๘ เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท

จำนวนเงินเอาประกันภัย ให้กำหนดตามชนิด ประเภท และขนาดของรถ แต่ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

สำหรับรถที่เจ้าของรถได้จัดให้มีการประกันภัยความเสียหายต่อผู้ประสบภัย โดยเอาประกันภัยครอบคลุมความเสียหายต่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สิน ตามชนิด ประเภท และขนาดของรถที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยอีก

^๓มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา ๗ ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน

(๒) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

(๓) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

อนุมาตราใดที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดทำประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายอันเกิดจากภัยที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้ แม้มาตรา ๘^๔ (๔) และ (๘) จะได้กำหนดกรณีการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ที่กำหนดให้การต่ออายุใบอนุญาตจะทำได้ก็ต่อเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวง และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต กรณีจึงแสดงให้เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานตามมาตรา ๘ (๔)

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(๕) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

(๖) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(๗) กำหนดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(๘) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มาตรา ๑๕ การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตให้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อแก้ไขแล้วให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ ถ้าหากไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตและการให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือการกำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๘ (๘) แล้วแต่กรณี นั้นมุ่งหมายเฉพาะกรณีการกำหนดลักษณะของโรงงาน เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานและการประกอบกิจการโรงงานเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดให้มีการประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ เพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดทำประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายอันเกิดจากภัยที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๗