

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒  
แก่วางส้วมของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๑๓/๙๗๑๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยเทศบาลตำบลกระทุ่มแบน แจ้งว่า จังหวัดสมุทรสาครได้แจ้งความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรมไปให้เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนทราบ ว่า การประกอบกิจการโรงงานส้วมของเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นโรงงานที่อยู่ในความควบคุมตามข้อ ๔<sup>๑</sup> ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ต้องขอรับใบอนุญาตตั้งและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครได้ไปตรวจโรงงานส้วมของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนแล้ว เห็นว่า โรงงานส้วมของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนมีเตาอิฐต้มน้ำจำนวน ๔ เตา และกระทะสำหรับต้มน้ำร้อนลวกสุกร ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๘๖ เมตร จำนวน ๘ ใบ ถือว่าเป็นเครื่องจักรมีกำลังเปรียบเทียบได้เท่ากับ ๔ แรงม้า ต้องอยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ แต่เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเห็นว่า โรงงานส้วมของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติโรงงานฯ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. โรงงานส้วมของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนประกอบด้วยอาคาร ๒ หลัง หลังแรกเป็นโรงฆ่าโคและกระบือ มีเสาสสำหรับผูกโคและกระบือที่จะทำการฆ่า ๓ ต้น หลังที่ ๒ เป็นโรงฆ่าสุกร มีเตาอิฐต้มน้ำจำนวน ๔ เตา กระทะสำหรับต้มน้ำร้อนลวกสุกรจำนวน ๘ ใบ และมีภารโรงประจำโรงฆ่าสัตว์ ๑ คน การฆ่าสัตว์ใช้วิธีทุบหัวและแทงคอ ไม่ได้ใช้เครื่องจักรแต่อย่างใด กรณีที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครวินิจฉัยว่า เตาอิฐและกระทะเป็น

<sup>๑</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

ให้โรงงานตามประเภทหรือชนิดที่ระบุในบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่วางงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ แต่โรงงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่วางตั้งของโรงงาน การป้องกันหรือระงับอันตรายที่อาจเกิดหรือเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือเหตุรำคาญ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง หรือการระบายอากาศ

เครื่องจักรนั้น พระราชบัญญัติโรงงานฯ มาตรา ๕<sup>๓</sup> กำหนดคำจำกัดความคำว่า “เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ เชื้อเพลิง ลม ก๊าซ ไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลวีล পুলเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเห็นว่า เตาอิฐและกระทะต่างก็เป็นสิ่งของที่สมบูรณ์แบบในตัว มิได้มีชิ้นส่วนหลายชิ้นประกอบเข้าด้วยกันตามความหมายของคำว่า “เครื่องจักร” ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ แต่อย่างใด และตามที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครคำนวณกำลังแรงม้าว่า กระทะขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๘๖ เมตร มีแรงม้าเปรียบเทียบกับ ๐.๕ แรงม้า รวมกระทะทั้งหมด ๘ ใบ จึงมีจำนวนแรงม้าเทียบเท่า ๔ แรงม้านั้น เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเห็นว่าไม่มีกฎหมายรับรองการคำนวณดังกล่าวแต่อย่างใด

๒. เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนได้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยดำเนินการตามมาตรา ๕๑ (๒)<sup>๔</sup>แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ และตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงงาน” หมายความว่า อาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่สองแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่สองแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม เพื่อใช้สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพหรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เครื่องจักร” หมายความว่า สิ่งประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงาน หรือส่งพลังงาน ทั้งนี้ ด้วยกำลังน้ำ ไอน้ำ เชื้อเพลิง ลม ก๊าซ ไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และหมายความรวมถึงเครื่องอุปกรณ์ ไฟลวีล পুলเล สายพาน เพลา เกียร์ หรือสิ่งอื่นที่ทำงานสนองกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๕ การตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำได้เท่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งบัญญัติว่า การตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์จะกระทำได้อีกแต่โดยราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ดังนั้นเทศบาลตำบลกระทุมแบนจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ฯ เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งให้เทศบาลมีอำนาจตั้งโรงฆ่าสัตว์ขึ้นได้ โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุมแบนจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงานฯ

เทศบาลตำบลกระทุมแบนเห็นว่า ในปัจจุบันเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตั้งและประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ แต่อย่างใด หากวินิจฉัยว่าโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงานฯ ตามความเห็นของกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งและประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ก็อาจถูกฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา จึงหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ได้ข้อยุติและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม และมีผลกระทบไปถึงการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครองและเทศบาลตำบลกระทุมแบน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลกระทุมแบนได้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยมีขั้นตอนตั้งแต่การนำสุกรมาที่โรงพักสัตว์ ตรวจโรคสุกรก่อนการฆ่า ฆ่าโดยการทุบหัวให้สลบและแทงคอเอาเลือดออก ต้มน้ำร้อนเพื่อลวกสุกรให้เกิดความสะอาดแก่การชำแหละ ล้างสิ่งสกปรกออกจากสุกร และชำแหละสุกรก่อนการส่งออกไปจากโรงฆ่าสัตว์ ใน พ.ศ. ๒๕๒๙ เทศบาลตำบลกระทุมแบนได้ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์โดยเพิ่มจำนวนเตาเป็น เตาอิฐขนาด ๒๕ + ๓.๒๐ เมตร และกระทะขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๘๖ เมตรจำนวนทั้งสิ้น ๘ เตา ซึ่งเตาและกระทะดังกล่าวจะใช้สำหรับต้มน้ำร้อนเพื่อลวกสุกรให้เกิดความสะอาดแก่การชำแหละก่อนการชำแหละ ต่อมา เทศบาลตำบลกระทุมแบนได้รับแจ้งจากจังหวัดสมุทรสาครตามหนังสือที่ สค ๐๐๓๒/ว.๙๔ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๐ และ ที่ สค ๐๐๓๒/๑๑๑๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๐ ว่า จังหวัดสมุทรสาครได้รับแจ้งจากกระทรวงอุตสาหกรรมว่า การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นโรงงานที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ โดยจะต้องขอรับใบอนุญาตตั้งและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ลำดับที่ ๔ ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง และให้เทศบาลตำบลกระทุมแบนในฐานะผู้ประกอบการ

โรงฆ่าสัตว์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ถูกต้องภายใน ๖๐ วัน นอกจากนั้น จังหวัดสมุทรสาครได้แจ้งให้เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนทราบด้วยว่า เนื่องจากการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง ก่อปัญหามลภาวะน้ำเน่าเสียเนื่องจากการปล่อยสิ่งปฏิกูลและของเสียลงคลองภาษีเจริญ จังหวัดสมุทรสาครจึงขอให้เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนระงับการกระทำดังกล่าว และระมัดระวังเพื่อมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญโดยด่วน แต่เทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเห็นว่า การตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการดำเนินการฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนไม่เป็นโรงงานที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ทั้งนี้ ดังเหตุผลตามที่แจ้งไว้ในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้ให้คำนิยามคำว่า “โรงงาน” และคำว่า “เครื่องจักร” ไว้ในมาตรา ๕<sup>๖</sup> กล่าวคือ กรณีที่จะเป็นโรงงานนั้นจะต้องเป็นอาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ ๒ แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ๒ แรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ ๗ คนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับกรณีที่จะเป็นเครื่องจักรนั้น จะต้องเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน เปลี่ยนหรือแปลงสภาพพลังงานหรือส่งพลังงานดั่งนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่า เตาและกระทะที่โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนใช้ในการต้มน้ำร้อนเพื่อลวกสุกร ถือเป็น “เครื่องจักร” หรือไม่ “เครื่องจักร” ดังกล่าวถือเป็นเครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ ๒ แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ๒ แรงม้าขึ้นไปหรือไม่ และการดำเนินการโดยใช้เครื่องจักรนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบกิจการอันถือเป็น “โรงงาน” หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาวงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนใช้เครื่องจักรในการดำเนินงานหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าเตาเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นสำหรับใช้ก่อกำเนิดพลังงาน ฯลฯ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ หากพิจารณาโดยสภาพแล้วเห็นว่าเตาเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้น และใช้เชื้อเพลิงก่อให้เกิดพลังงานคือความร้อนขึ้น จึงต้องถือเป็น “เครื่องจักร” ตามบทนิยามคำว่า “เครื่องจักร” แล้ว เตาเผาหินปูนย่อมต้องประกอบด้วยชิ้นส่วนหลายชิ้นและใช้เชื้อเพลิงก่อให้เกิดพลังงานคือความร้อนขึ้น จึงเป็นเครื่องจักรตามบทนิยามคำว่า “เครื่องจักร” ดังนั้น เมื่อเทียบเคียงจากแนวของคำพิพากษากฎีกาข้างต้นจึงเห็นว่า เตาและกระทะซึ่งใช้ในการต้มน้ำร้อนเพื่อลวกสุกรในโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเป็น “เครื่องจักร” ชนิดหนึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงานฯ

สำหรับปัญหาต่อไปที่ว่า เตาและกระทะซึ่งเป็นเครื่องจักรดังกล่าวจะถือว่ามีกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ๒ แรงม้าขึ้นไปหรือไม่ มิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการให้เป็นไปตาม

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

พระราชบัญญัติโรงงานฯ จะเป็นผู้นิยาม ซึ่งหากเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนไม่เห็นชอบด้วยก็ย่อมหาข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างได้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๓๑/๒๕๑๗ ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นก็ได้วินิจฉัยไว้เช่นเดียวกันว่า การที่เตาเผาหินปูนจะมีกำลังความร้อนเทียบเท่าเครื่องจักรแรงม้าเท่าใด เป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งย่อมนำพยานมาสนับสนุนได้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติเทียบกำลังความร้อนเป็นแรงม้าไว้ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้ชี้แจงว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดสูตรในการคำนวณค่าความร้อนเพื่อใช้ในการเทียบแรงม้าเครื่องจักรที่ใช้อยู่ในโรงงานไว้ กล่าวคือ หากเป็นเตาที่ทำด้วยอิฐโดยใช้ถ่าน ฟืน หรือกลบเป็นเชื้อเพลิงแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้คำนวณค่าความร้อนสำหรับเตาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๔๐ เซนติเมตร ให้มีค่าความร้อนเทียบเท่ากับ ๐.๒๕ แรงม้า เตาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเกิน ๔๐ เซนติเมตร แต่ไม่เกิน ๑ เมตร ให้มีค่าความร้อนเทียบเท่ากับ ๐.๕ แรงม้า และเตาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเกิน ๑ เมตร ให้มีค่าความร้อนเทียบเท่ากับ ๒ แรงม้า ซึ่งหลักของการคำนวณตามสูตรนี้เป็นการวัดค่าความร้อนตามหลักวิชาการ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ปรากฏว่า โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบน ซึ่งเป็นอาคารสถานที่ตามคำนิยามของคำว่า “โรงงาน” มีเตาและกระทะสำหรับต้มน้ำร้อนเพื่อลวกสุกรจำนวน ๘ เตา และจากการคำนวณค่าความร้อนของเตาและกระทะดังกล่าวปรากฏว่า มีกำลังเทียบเท่าได้เท่ากับ ๔ แรงม้า (๐.๕ แรงม้าต่อเตา ๑ เตา) จึงถือได้ว่าเป็น “เครื่องจักร” ที่มีกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ๒ แรงม้าขึ้นไป และการใช้เครื่องจักรดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งของการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ กล่าวคือ เป็นการใช้เครื่องจักร (เตาและกระทะ) ในอาคารสถานที่ที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการการฆ่าสัตว์เพื่อต้มน้ำร้อนลวกสุกรให้เกิดความสะดวกแก่การชำแหละเนื้อเป็นลักษณะของการแปรรูปสุกรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการคือการฆ่าและชำแหละสุกร ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเป็นการประกอบกิจการในอาคารสถานที่ และการประกอบกิจการดังกล่าวมีการใช้เครื่องจักรที่มีกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ๒ แรงม้าขึ้นไป ในขั้นตอนหนึ่งของการประกอบกิจการการฆ่าสัตว์ (สุกร) แล้ว ประกอบกับกิจการโรงฆ่าสัตว์เป็นกิจการตามประเภทหรือชนิดที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ลำดับที่ ๔ (๑)<sup>๓</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า การประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนเป็นการประกอบกิจการที่อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตตั้งและใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

สำหรับข้อโต้แย้งของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนที่ว่า การตั้งโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุ่มแบนได้กระทำโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา ๕๑ (๒)<sup>๔</sup> แห่ง

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงานฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ฯ ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดให้เทศบาลตำบลมีอำนาจในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ได้ และกำหนดให้สิทธิในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ฯ แก่เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมาย ให้ทำได้เท่านั้น มิได้มีความหมายเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ แต่อย่างใด เพราะความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ก็ขึ้นต้นด้วยความที่ว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งย่อมหมายความว่าในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและบังคับของกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วยแต่ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายต้องการให้การประกอบกิจการของส่วนราชการใดได้รับการยกเว้น ก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่นกรณีตามมาตรา ๔<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่โรงงานของทางราชการเฉพาะแต่ที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ สำหรับในกรณีนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า แม้ว่าโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลกระทุมแบนจะเป็นโรงงานของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็มิใช่โรงงานที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศแต่อย่างใด จึงไม่ได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบุรณ์

(นายอมร จันทรสุมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๑

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)