

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๖๒  
(การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ และการพิมพ์ราคาขายปลีก  
สินค้าควบคุมตามประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ  
ผูกขาด ฉบับที่ ๓๗ พ.ศ. ๒๕๖๓)

กรรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ ๐๔๐๑/๑๕๕๓๐ ลงวันที่ ๒๔  
ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรรมการค้าภายในมีปัญหาข้อ  
กฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา  
๑๗ (๑) (๒) (๓) และประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด  
ฉบับที่ ๑๗ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) แห่ง  
พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๖๒ จะใช้ปฏิบัติได้เฉพาะ  
สินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ หรือสินค้าทั่วๆ ไปด้วย

๒. การพิมพ์ราคาขายปลีกตามข้อ ๓ แห่งประกาศคณะกรรมการกลางกำหนด  
ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ ๓๗ พ.ศ. ๒๕๖๓ ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าควบคุม  
ดังต่อไปนี้จะต้องพิมพ์ราคาขายปลีกสินค้าควบคุมหรือไม่

๒.๑ ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าควบคุมชนิดและตราเดียวกันต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อน  
ประกาศใช้บังคับและได้ผลิตต่อไปจนหลังวันประกาศใช้บังคับ

๒.๒ ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าควบคุมชนิดและตราหนึ่งอยู่ก่อนประกาศใช้บังคับ  
แต่หลังจากวันที่ประกาศใช้บังคับได้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันแต่ใช้ตราอื่นขึ้นมา

๒.๓ ผู้ผลิตที่ดำเนินการใหม่โดยผลิตสินค้าควบคุมหลังจากวันที่ประกาศใช้  
บังคับ

จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อ  
กฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณา  
ปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) แล้ว มี  
ความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่าการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาขั้นต่ำและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๖๒ จะใช้ปฏิบัติได้เฉพาะสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓<sup>๒</sup> หรือสินค้าทั่วไป ที่มีใช้สินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ ด้วย นั้น ขอแยกพิจารณาดังนี้

๑.๑ สำหรับมาตรา ๑๗ (๑) นั้น ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะ “มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้อ่านคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา” แม้จะมีได้มีข้อความใดกล่าวถึงสินค้าไว้โดยตรง แต่ก็ย่อมจะเกี่ยวข้องกับสินค้าควบคุมและสินค้าทั่วไปโดยเพราะมาตรา ๑๗ (๑) ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ “ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

การที่คณะกรรมการกลางจะเข้าควบคุมหรือดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนก็ดี<sup>๓</sup> หรือจะประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ ก็ดี คณะกรรมการกลางจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับสินค้านั้น แม้คณะกรรมการกลางอาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้อ่านคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น<sup>๔</sup> ได้ก็จริงแต่ก็ย่อมจะต้องอาศัยข้อมูลส่วนใหญ่มาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะถ้าหากอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะสินค้าควบคุม

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้อ่านคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต หรือสถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือของบุคคลใดหรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใด ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจค้นสินค้าที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ หรือเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบธุรกิจหรือจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

(๓) ในกรณี que เห็นว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ ให้มีอำนาจกัก อายัดหรือยึดสินค้านั้นแต่การยึดสินค้านั้นต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากประธานคณะกรรมการก่อน

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๓ เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้า อันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการกลางด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้

ประกาศของคณะกรรมการกลางตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๓</sup> มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เข้าควบคุมหรือดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้อ่านคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

อย่างเดียวกันนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะมีโอกาสทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าทั่ว ๆ ไปที่มีใช้สินค้าควบคุมเพื่อให้คณะกรรมการกลางใช้ในการพิจารณาว่าสินค้าชนิดใดมีการกำหนดราคาซื้อขาย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้า อันไม่เป็นธรรม หรือไม่ อันจะนำไปสู่การพิจารณาประกาศกำหนดให้สินค้าชนิดนั้นเป็นสินค้าควบคุมได้<sup>๔</sup>

ดังนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ (๑) จึงไม่จำกัดเฉพาะสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ เท่านั้น

๑.๒ ส่วนมาตรา ๑๗ (๒) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะ “เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต หรือสถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือของบุคคลใดหรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใด เพื่อตรวจค้นสินค้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ หรือเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติ.....” และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ “มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบธุรกิจหรือจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง” จะเห็นได้ว่าอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) นั้น ใช้ได้ใน ๒ กรณีด้วยกัน คือ กรณีเพื่อตรวจค้นสินค้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ และกรณีเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗<sup>๖</sup> ในกรณีแรกนั้น มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใด โดยลำพัง สมคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๙ กล่าวถึง “สินค้า” แต่มาตรา ๓๐<sup>๗</sup> กล่าวถึง “สินค้าควบคุม” การที่มาตราทั้งสองซึ่งเป็นมาตราที่อยู่ใกล้ ๆ กัน แต่ใช้ถ้อยคำแตกต่างกันนั้นย่อมจะเป็นเครื่องแสดงเจตนาได้ว่ามีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน การใช้คำว่า “สินค้า” กับคำว่า “สินค้าควบคุม” ในบทบัญญัติใกล้เคียงกันนั้น มิได้มีอยู่ในมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งเดียวกันเท่านั้น แต่ยังมีในมาตราอื่นๆ อีกหลายแห่งเช่นในมาตรา ๑๕<sup>๘</sup> และในหมวดที่ ๓ ซึ่งมีการใช้คำว่า “สินค้า”

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

<sup>๗</sup> มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๑๔) หรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่ได้แจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๔ (๖) หรือผู้ประกอบธุรกิจใดซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย แล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร

<sup>๘</sup> มาตรา ๑๕ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการโดยตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

และคำว่า “สินค้าควบคุม” ในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔<sup>๙</sup> มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และ มาตรา ๓๘<sup>๑๐</sup> เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าสินค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมเป็นผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายนั้น

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับสินค้า ราคา และการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอ โครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันใน การประกอบธุรกิจ ต่อคณะกรรมการกลาง

(๓) ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าควบคุมและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบ ธุรกิจควบคุม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๙</sup> มาตรา ๓๒ ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมตามมาตรา ๓๑ ต้องแจ้งราคาขายสินค้าที่ผู้ประกอบ ธุรกิจควบคุมเป็นผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและ ระยะเวลาที่คณะกรรมการกลางประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา ๓๒ ไม่เหมาะสม โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมแล้ว ให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจ กำหนดราคาตามที่เห็นสมควรได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้ง ถ้าคณะกรรมการกลางมิได้กำหนดราคา ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา ๓๒ เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมไม่แจ้งราคาขายสินค้าตามมาตรา ๓๒ คณะกรรมการกลาง มีอำนาจกำหนดตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าราคาที่กำหนดเป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนดตามวรรค หนึ่ง

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมจำหน่ายสินค้าเกินราคาที่คณะกรรมการกลาง กำหนดตามมาตรา ๓๓ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกลางโดยกำหนดราคาขึ้นใหม่

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๓๕ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกระทำการร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุม อื่นโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่ชอบในการประกอบธุรกิจ ในลักษณะอย่าง หนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมอย่างเดียวกัน หรือประเภทเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

(๒) กำหนดราคาขายสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน

(๓) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าควบคุมได้ใน ท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าควบคุมให้ได้โดยผู้ประกอบ ธุรกิจควบคุมอื่นจะไม่จำหน่ายสินค้านั้นแข่งขัน

(๔) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะซื้อสินค้าควบคุมได้หรือ กำหนดผู้ที่ประกอบธุรกิจควบคุมจะซื้อสินค้าควบคุมได้

(๕) กำหนดราคาซื้อสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกัน หรือกตรราคาซื้อสินค้าควบคุมให้ต่ำลง หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าควบคุม

(๖) กำหนดปริมาณของสินค้าควบคุมที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะผลิต ซื้อ หรือ จำหน่าย เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

(๗) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าควบคุมเพื่อให้ ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน

(๘) ลดคุณภาพของสินค้าควบคุมให้ต่ำกว่าที่เคยผลิตหรือจำหน่าย โดยจำหน่ายในราคา เดิมหรือสูงขึ้น

อาจจะเป็นสินค้าที่มีใช้สินค้าควบคุมก็ได้ ดังนั้น “สินค้า” ตามมาตรา ๒๙ จึงไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ เท่านั้น

ส่วนการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) ในกรณี “เพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับสินค้าที่เป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังใช้บังคับกับสินค้าทั่วๆ ไปอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด ๓ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจควบคุมตามมาตรา ๑๗ (๒) ทั้งสองกรณีจึงไม่จำกัดเฉพาะสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ เท่านั้น

๑.๓ สำหรับมาตรา ๑๗ (๓) นั้น ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะกักอายัดหรือยึดสินค้าในกรณีที่เห็นว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ (๑๔) หรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่ได้แจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๔ (๖) หรือผู้ประกอบการซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย แล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติหรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุมไม่มีเหตุผลอันสมควร”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๓๐ กล่าวถึง “สินค้าควบคุม” โดยเฉพาะเจาะจง โดยมีได้กล่าวถึงสินค้าทั่วๆ ไป ดังนั้น การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ (๓) จึงต้องเกี่ยวกับสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ เท่านั้น

๒. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกตามข้อ ๓ แห่งประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ ๓๗ พ.ศ. ๒๕๒๓ ขอแยกพิจารณาดังนี้

๒.๑ ในปัญหาที่ว่าผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าควบคุมชนิดและตราเดียวกันต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประกาศใช้บังคับและได้ผลิตต่อไปจนหลังวันที่ประกาศใช้บังคับจะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกสินค้าควบคุมตามข้อ ๓ แห่งประกาศฉบับนี้ หรือไม่ นั้น

---

(๙) รวมธุรกิจควบคุมเข้าด้วยกัน หรือรวมการอำนวยความสะดวกหรือการควบคุมนโยบายและการบริหารธุรกิจควบคุม

(๑๐) ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครองตลาดหรือควบคุมตลาด

มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมระงับ ลด หรือจำกัดการผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้าในราชอาณาจักร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าควบคุมเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่คณะกรรมการกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ลูกค้าของตนต้องจำกัดการผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่น

ข้อ ๓ แห่งประกาศฉบับนี้มีข้อความดังนี้

“ข้อ ๓ ให้ผู้ผลิตสินค้าควบคุมตามข้อ ๒ พิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกโดยชัดเจน และสามารถอ่านได้โดยง่ายจากโรงงานไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุตามขนาดที่เลขอาธิการเห็นชอบ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

หากไม่สามารถปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคแรก ให้ขออนุญาตจากเลขอาธิการคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

เมื่อพิจารณาเหตุผลแห่งประกาศฉบับนี้<sup>๑๑</sup> ประกอบกับข้อ ๓ และข้อ ๕<sup>๑๒</sup> แล้ว จะเห็นได้ว่า ประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคด้วยการกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าควบคุมพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกของสินค้าจากโรงงานไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุ เพื่อบังคับผู้จำหน่ายปลีกไม่ให้จำหน่ายสินค้านั้นในราคาที่สูงกว่าราคาจากผู้ผลิตได้พิมพ์ไว้จากโรงงาน ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคตามประกาศฉบับนี้ย่อมจะต้องกระทำต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นในภายหลัง จึงเห็นได้ว่าข้อ ๓ แห่งประกาศฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้ผลิตสินค้าควบคุมตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒ อยู่แล้วในวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ (๑ ตุลาคม ๒๕๒๓) จะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกจากโรงงานไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุหลังจากวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับแต่เนื่องจากการดำเนินการจัดพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกจากโรงงานไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุนั้นไม่อาจกระทำได้ในทันทีที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ ข้อ ๓ จึงผ่อนเวลาให้แก่ผู้ผลิตในระยะแรกจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ หากผู้ผลิตไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็จะต้องขออนุญาตจากเลขอาธิการคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดตามความในวรรคสองของข้อ ๓ ซึ่งน่าจะหมายความว่าเมื่อพ้นระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ (หรือเมื่อพ้นระยะเวลาที่ได้รับผ่อนผันจากเลขอาธิการฯ) แล้ว ผู้ผลิตจะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกจากโรงงานตลอดไปจนกว่าจะมีการแก้ไขประกาศฉบับนี้เป็นอย่างอื่น

แต่การใช้ถ้อยคำในข้อ ๓ ที่ว่า “ให้ผู้ผลิตสินค้าควบคุมตามข้อ ๒ พิมพ์ราคาจำหน่ายปลีก.....จากโรงงานไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ” นั้น มิได้แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นอย่างชัดเจน และทำให้สามารถตีความไปได้อีกนัยหนึ่งว่า ผู้ผลิตจะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกจากโรงงานเฉพาะในช่วงเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ (กล่าวคือ ระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๓) เท่านั้น

<sup>๑๑</sup> “เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมในการซื้อหาสินค้าอุปโภคบริโภค คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสินค้าควบคุมบางชนิด”

<sup>๑๒</sup> ข้อ ๕ ให้ผู้จำหน่ายปลีกสินค้าควบคุมตามข้อ ๒ จำหน่ายสินค้าในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาพิมพ์ไว้บนสินค้า หีบห่อ หรือภาชนะบรรจุ ที่กำหนดไว้ตามข้อ ๓

โดยที่ประกาศฉบับนี้เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจ<sup>๑๓</sup> ตามความใน มาตรา ๒๔ (๑) (๓) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒<sup>๑๔</sup> ผู้ใดฝ่าฝืนก็มีโทษทางอาญา<sup>๑๕</sup> ซึ่งตามหลักการตีความกฎหมายอาญานั้น ต้องตีความโดยเคร่งครัด หากจะดำเนินคดีกับผู้ผลิตที่มีได้ปฏิบัติตามแล้ว ก็อาจจะไม่มีการฟ้องหรือลงโทษผู้ผลิตเหล่านั้นก็ได้ เพราะในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญาอาจตีความได้เป็นหลายนัย โดยปกติจะตีความไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๓</sup> “ฉะนั้น คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘, มาตรา ๒๔ (๑), (๓), (๔), (๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จึงออกประกาศดังต่อไปนี้”

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมตามมาตรา ๒๓ แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคากำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแสดงราคาสินค้าควบคุม

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การจ่ายแจก การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าควบคุม

(๕) กำหนดท้องที่ หรือกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๔๓ ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๑) (๒) (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) หรือ (๑๔) หรือขัดขวางการดำเนินการของเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๔ \*(๑๓) หรือเปลี่ยนแปลงราคาโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่แจ้งรายการตามประกาศของคณะกรรมการกลางตามมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๔ ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๓) หรือมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

<sup>๑๖</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ถือหลักการตีความเช่นนั้นโดยตรงนั้นไม่มี แต่อาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๓๕๖ - ๑๓๖๐/๒๕๐๘ จำเลย ๔ คนถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ มาตรา ๒๗ ปรับรวมกันเป็นเงิน ๖๖,๗๘๙.๘๐ บาท ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๐ ศาลจะสั่งกักขังแทนค่าปรับเป็นระยะเวลาเกิน ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๒ ปีก็ได้ ดังนั้น เมื่อมีจำเลย ๔ คนก็ต้องแบ่งการกักขังได้คนละ ๖ เดือน ที่ศาลชั้นต้นให้กักขังคนละ ๑ ปี เป็นผลร้ายแก่จำเลย ศาลฎีกาพิพากษาแก้ไขถูกต้องได้

คำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๓๑๗/๒๕๑๙ บัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดวิธีคำนวณเนื้อที่ป้ายไว้สองแบบ คือ แบบ ก. เป็นป้ายมีขอบเขตกำหนดได้ ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้าย และแบบ ข. เป็นป้ายไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือเอาตัวอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุด และยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม ก.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่าข้อความในประกาศฯ ข้อ ๓ น่าจะได้มีการแก้ไขโดยใช้ถ้อยคำให้ชัดเจนตรงตามจุดมุ่งหมาย

๒.๒ ในปัญหาที่ว่าผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าควบคุมชนิดและตราหนึ่งอยู่ก่อนประกาศใช้บังคับ แต่หลังจากวันที่ประกาศใช้บังคับ ได้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน แต่ใช้ตราอื่นขึ้นมา จะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกสินค้าควบคุมตามข้อ ๓ แห่งประกาศฉบับนี้ หรือไม่ นั้น ข้อ ๒ กำหนดว่า

“ข้อ ๒ สินค้าควบคุมที่อยู่ในบังคับของประกาศฉบับนี้ ได้แก่

- (๑) ผงซักฟอก
- (๒) สบู่
- (๓) ยาสีฟัน
- (๔) นมข้นหวาน และนมระเหยน้ำ
- (๕) น้ำมันพืชใช้ปรุงอาหาร
- (๖) น้ำยาล้างจานและแมลง ชนิดน้ำบรรจุกระป๋อง
- (๗) หลอดไฟฟ้า
- (๘) ไม้ขีดไฟ
- (๙) ถ่านไฟฉาย”

จะเห็นได้ว่าข้อ ๒ ได้กำหนดประเภทของสินค้าควบคุมได้ โดยสินค้าบางประเภทก็กำหนดชนิดไว้ด้วย เช่น น้ำยาล้างจานและแมลงชนิดน้ำบรรจุกระป๋อง แต่ข้อ ๒ มิได้มีการระบุแต่อย่างใดว่าสินค้าควบคุมนั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ใช้ตราหนึ่งตราใด ดังนั้น สินค้าใดที่เข้าข่ายเป็นสินค้าควบคุมตามข้อ ๒ แล้ว ไม่ว่าจะใช้ตราอะไรก็ตาม ผู้ที่ผลิตสินค้านั้นตั้งอยู่ใต้บังคับของข้อ ๓ ด้วย ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าความในข้อ ๓ จะมีผลใช้บังคับเฉพาะภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับหรือจะมีผลบังคับต่อไปเมื่อพ้นระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วด้วย ซึ่งก็ได้ให้ความเห็นไว้แล้วใน ๒.๑

๒.๓ ในปัญหาที่ว่าผู้ผลิตที่ดำเนินการใหม่โดยผลิตสินค้าควบคุมหลังจากวันที่ประกาศใช้บังคับ จะต้องพิมพ์ราคาจำหน่ายปลีกสินค้าควบคุมตามข้อ ๓ แห่งประกาศฉบับนี้หรือไม่ นั้น เห็นว่าประกาศฯ ข้อ ๓ ไม่ว่าจะมีความหมายอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อมิได้กล่าวถึงกรณีผู้ผลิตที่ดำเนินการใหม่หลังจากที่พ้นระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ (หลังวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๓) ไปแล้วว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ต่างกับประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฉบับที่กล่าวถึงกรณีของผู้ผลิต

---

พระราชบัญญัติภาษีป้ายเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เมื่อกฎหมายไม่แจ้งชัด ก็จะต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่ไม่เป็นโทษแก่ผู้ต้องเสียภาษี ซึ่งพออนุมานได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จะต้องประเมินภาษีป้ายโดยเลือกคำนวณเนื้อที่เฉพาะแบบใดแบบหนึ่ง ไม่ใช้รวมคำนวณทั้งแบบ ก. และ ข. เข้าด้วยกัน

ซึ่งดำเนินการใหม่ไว้อย่างชัดเจน<sup>๑๗</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นทำนองเดียวกันกับที่ได้ให้ไว้ใน ๒.๑

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

---

<sup>๑๗</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่องกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างต้นทุนหรือราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุม

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗ ในกรณีผู้ผลิต ผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าควบคุมตามข้อ ๒ เป็นผู้ผลิต หรือเป็นผู้นำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งดำเนินการใหม่หลังวันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้แจ้งข้อมูล เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตและจำหน่าย หรือต้นทุนการนำเข้าและจำหน่ายพร้อมทั้งราคาจำหน่ายของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเลขาธิการ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเริ่มการผลิตหรือนำเข้าในราชอาณาจักรตาม แบบที่เลขาธิการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ