

บันทึก

เรื่อง การตีความตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรณีการควบคุมกิจการคลังสินค้า ตามข้อ ๕ ข้อ ๗ และข้อ ๑๒)

กระทรวงพาณิชย์มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ.๐๔๐๗/๐๖๔๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกิจการคลังสินค้า โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในการตรวจสอบปริมาณและสถานที่เก็บของสินค้าที่ควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันการค้ากำไรเกินควรนั้น ปรากฏว่าสินค้าทั้งที่แจ้งและมีได้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บนั้นส่วนมากเก็บรักษาไว้ในโกดังเก็บสินค้าที่เป็นโกดังเก็บสินค้าของโรงงาน บริษัท ห้างร้าน ที่มีไว้เพื่อเก็บรักษาสินค้าของตนเอง โดยมีได้รับฝากสินค้าจากบุคคลภายนอก หรือเป็นโกดังเก็บสินค้าของบริษัท ห้างร้านที่มีไว้เพื่อเก็บรักษาสินค้าของตนเอง และรับทำการรับฝากสินค้าจากบุคคลภายนอกด้วย แต่มิได้เรียกเก็บค่ารักษาหรือค่าบำเหน็จเป็นทางค่าปกติ ซึ่งโกดังเก็บสินค้านี้ดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพราะตามเงื่อนไขควบคุมกิจการคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวได้นิยามคำว่า “กิจการคลังสินค้า” ว่าหมายถึง “การรับทำการเก็บรักษาสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค่าปกติ” แต่โดยที่กระทรวงพาณิชย์มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมโกดังสินค้านี้ดังกล่าวด้วย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะอาศัยอำนาจตามข้อ ๕^๑ ข้อ ๗^๒ และข้อ ๑๒^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม

^๑ ข้อ ๕ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งระบุไว้ต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(๑) การประกันภัย

(๒) การคลังสินค้า

(๓) การธนาคาร

ฯลฯ

ฯลฯ

การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดประเภทหรือลักษณะของกิจการด้วยก็ได้

^๒ ข้อ ๗ ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ ๔ และข้อ ๕ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้เงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

^๓ ข้อ ๑๒ ให้กระทรวงเศรษฐกิจมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการประกันภัยและการคลังสินค้า หรือกิจการที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน

พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขควบคุมกิจการคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๐๐ ให้มีอำนาจควบคุม รวมถึงโกดังเก็บสินค้าทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ได้หรือไม่ และหากไม่มีอำนาจทำได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว จะควบคุมโกดังเก็บสินค้าดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้บัญญัติความหมายของคำว่า คลังสินค้าไว้แต่ประการใด ดังนั้น จึงต้องอาศัยความหมายตามบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๗๐ ที่บัญญัติว่า อันว่านายคลังสินค้านั้นคือบุคคลผู้รับทำการเก็บรักษาสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค้าปกติของตน ตามบทบัญญัติดังกล่าว การคลังสินค้าจึงย่อมหมายถึงการรับทำการเก็บรักษาสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค้าปกติ บทบัญญัติแห่งข้อ ๕ วรรคสอง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดลักษณะของกิจการต่างๆ ที่จะควบคุมได้นั้นมิได้หมายความว่ารัฐมนตรีจะกำหนดลักษณะกิจการคลังสินค้าให้เป็นประการใดก็ได้ รัฐมนตรีคงมีอำนาจกำหนดลักษณะของกิจการที่จะควบคุมเฉพาะบรรดากิจการที่เป็นคลังสินค้าตามความหมายของกฎหมายทั่วไปเท่านั้น กล่าวคือจะต้องเป็นการรับทำการเก็บรักษาสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค้าปกติ แต่โกดังสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์ประสงค์จะควบคุมนั้น จะเห็นว่ามีใช้มีลักษณะเป็นคลังสินค้า หรือเป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันดังกล่าว เพราะมิได้มีการรับฝากสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค้าปกติของตน ดังนั้น รัฐมนตรีจึงไม่อาจกำหนดลักษณะของกิจการคลังสินค้าให้คลุมถึงโกดังสินค้าดังกล่าวได้ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายเสียใหม่

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่าการควบคุมกิจการคลังสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนนั้น เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองประชาชนผู้ฝากสินค้าไว้กับคลังสินค้านั้นมิใช่เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันการกักตุนสินค้า ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขกฎหมายก็สมควรจะแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรมากกว่าที่จะแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๗