

บันทึก

เรื่อง การตีความบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร
พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๓๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามความประสงค์ของกระทรวงเศรษฐกิจ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

กระทรวงเศรษฐกิจมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการเคลื่อนไหวของสินค้า โดยให้ผู้ประกอบการค้าแจ้งข้อความต่าง ๆ รวมทั้งปริมาณและคุณภาพสิ่งของซึ่งตนมีอยู่เพื่อหาทางป้องกันการขึ้นราคาสินค้า อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่เงินบาทลดค่าลงตามค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ และให้คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรดำเนินการระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของ และสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้นในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทั้งหมด กับสั่งให้ผู้ประกอบการค้าสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควรแจ้งข้อความต่าง ๆ รวมทั้งปริมาณและคุณภาพสิ่งของซึ่งตนมีอยู่ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ยังมีปัญหายู่ว่าในการระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของดังกล่าวตามมาตรา ๘ โดยไม่ได้กำหนดราคาสูงสุดด้วยนั้น อาจไม่มีผลบังคับ เพราะไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นประกาศห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร เนื่องจากได้มีการนิยามคำว่าค้ากำไรเกินควรไว้แล้วว่า หมายถึงส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด แต่ความประสงค์ของกรมการค้าภายในในขณะนี้มีเพียงให้ผู้ประกอบการค้าให้ข้อมูลเกี่ยวกับราคาสินค้าแก่ทางราชการโดยถูกต้องเท่านั้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ในการจะระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของ และสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของดังกล่าวเพื่อดำเนินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรจะต้องกำหนดราคาสูงสุดการขายส่งหรือการขายปลีกตามมาตรา ๘ (๑) ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย กรรมการฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ตามมาตรา ๘^๑ แห่ง

^๑ มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของ และสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้นในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทั้งหมดและเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสั่งการที่เห็นสมควรเกี่ยวกับสิ่งของที่ห้ามค้ากำไรเกินควรได้ดังนี้

(๑) กำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือการขายปลีก

(๒) ให้แสดงราคาโดยชัดเจน

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ นั้น ประกาศของคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ๒ ประการคือ ระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๔ ที่บัญญัตินิยามคำว่า กำไรเกินควรว่าหมายความว่าความถึงส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนดแล้วจะเห็นว่า ประกาศของคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรนอกจากจะต้องระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของที่จะควบคุมแล้ว ยังจะต้องกำหนดราคาสูงสุดของสิ่งของนั้น เพื่อมิให้ค้าเกินกว่าราคาที่คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรกำหนดไว้ เพราะฉะนั้นประกาศห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรย่อมไม่มีผล การที่จะแปลว่าประกาศห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรไม่จำเป็นต้องกำหนดราคาสูงสุดไว้ ย่อมจะทำให้คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรมีอำนาจอย่างกว้างขวางในอันที่จะสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้โดยไม่จำกัด เช่น สั่งห้ามซื้อหรือขายหรือให้หรือใช้เองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (๕) อันเป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ย่อมเห็นได้ว่าไม่ใช่เป็นการปฏิบัติการตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการขายสินค้าบางอย่างมิให้ผู้ขายขายสินค้านั้นแพงเกินสมควรอันเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีจำนวนเท่ากับกรรมการฝ่ายแรก มีความเห็นว่า

๑. พิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความในมาตรานี้ได้แบ่งอำนาจคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรไว้สองชั้น กล่าวคือ ในชั้นแรกได้ให้อำนาจระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้นในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง และโดยที่อาจมีกิจการบางอย่างที่สมควรหรือเกิดความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวิธีการเพื่อส่งผลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อความเหมาะสมแก่สภาวะการณ์ในขณะนั้นในท้องที่นั้น กฎหมายจึงได้เพิ่มอำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ตั้งที่ระบุไว้ใน (๑) ถึง (๘) อีก ๘ อย่าง จะเห็นได้ว่าการให้อำนาจเพิ่มเช่นนี้ กฎหมายใช้คำว่า และเพื่อการนี้ ฯลฯ อันเป็นถ้อยคำบ่งชี้ชัดว่าเป็นการบอกอำนาจให้ใช้ประกอบการที่ได้ประกาศไปแล้วได้อีกด้วย และควรเป็นที่สังเกตด้วยว่า อำนาจที่จะสั่งการใน (๑) ถึง (๘) นั้นเป็นอำนาจแต่ละอย่างที่คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรจะเลือกสั่งตามที่เห็นสมควรอย่างหนึ่งอย่างใดหรือ

(๓) จัดการปันส่วนในการซื้อ การขาย ตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย

(๔) สั่งบังคับให้ขายตามปริมาณ และราคาที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ขายแก่คณะกรรมการ หรือผู้หนึ่งผู้ใดที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) สั่งอายัดหรือบังคับให้แจ้งปริมาณหรือให้แจ้งสถานที่เก็บ ห้ามซื้อ หรือขาย หรือให้หรือใช้เอง หรือยกย่าย หรือเปลี่ยนสภาพ

(๖) วางระเบียบหรือห้ามการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(๗) เข้าควบคุม เข้ายึด เข้าดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่าย

(๘) วางระเบียบ รวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามความประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

หลายอย่างหรือทุกอย่างก็ได้ ไม่ใช่จะแปลเอาว่าเมื่อประกาศควบคุมไปแล้วจะต้องใช้อำนาจใน (๑) เสมอไปก็หาไม่ได้

๒. อำนาจของคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรที่จะสั่งการอย่างใดตาม (๑) ถึง (๘) ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจจะใช้แต่เพียงอย่างเดียวหนึ่งตามที่เห็นสมควรแก่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังจะเห็นได้ในมาตรา ๑๑^๒ และมาตรา ๑๖^๓ ได้กล่าวถึงวิธีปฏิบัติไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการกำหนดราคาสูงสุด ผู้ขายมีสิทธิขอให้คณะกรรมการเปลี่ยนแปลงราคาได้ และตามมาตรา ๑๖ ในกรณีที่คณะกรรมการได้ตั้งราคาสูงสุดหรือให้แสดงราคาขายของสิ่งนั้นไว้ผู้ทำการขายปลีกต้องขายให้ผู้มาซื้อ ซึ่งตามความในมาตรา ๑๖ นี้ คณะกรรมการจะสั่งเพียงแต่ให้แสดงราคาขายของแต่อย่างเดียวโดยไม่ต้องตั้งราคาสูงสุดไว้ก็ได้เพราะกฎหมายใช้คำว่า หรือ ตามความเห็นที่ว่าประกาศของคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรจะต้องระบุชื่อหรือประเภทของสิ่งของและทั้งจะต้องกำหนดราคาสูงสุดไว้ในประกาศดังกล่าวพร้อมกันด้วยนั้น เมื่อได้พิจารณาบทวนข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ กับมาตรา ๑๖ อีกครั้งหนึ่งก็จะเห็นว่าน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะถ้ากฎหมายมีความประสงค์เช่นนั้นแล้ว ถ้อยคำที่ใช้ว่า ในกรณีที่มีการกำหนดราคาสูงสุด ฯลฯ ในมาตรา ๑๑ กับถ้อยคำว่า ในกรณีที่คณะกรรมการได้ตั้งราคาสูงสุดของสิ่งของใด ฯลฯ ในมาตรา ๑๖ ก็หาจำต้องกล่าวไว้ไม่ เพราะถึงอย่างไรก็จะต้องกำหนดราคาสูงสุดไว้ในประกาศทุกครั้งอยู่แล้ว

อนึ่ง คำว่า ในกรณีที่ ซึ่งใช้ในมาตรา ๑๑ กับมาตรา ๑๖ นั้น เป็นธรรมดาที่จะต้องเข้าใจว่าจะต้องมีกรณีอื่น คือในกรณีที่ไม่มีกำหนดราคาสูงสุดอยู่ก็ได้เหมือนกัน

๓. ตามความเข้าใจอย่างสามัญสำนึกก็จะต้องเห็นว่า การที่จะให้อำนาจแก่ใครเพื่อปฏิบัติการอย่างใดนั้น ผู้ใช้อำนาจจะต้องพิจารณาสิ่งแวดล้อมและสิ่งที่เกี่ยวข้องด้วยความรอบคอบเท่าที่มีทางจะกระทำได้ ดังนั้นการที่คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรจะใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา ๘ (๑) คือสั่งกำหนด ราคาสูงสุดของสิ่งของใดในบางอย่าง คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรก็อาจจะสั่งการไปได้โดยมูลฐานที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป เช่นจะกำหนดราคาสูงสุดของข้าวเปลือกก็พอจะคำนวณต้นทุนการผลิตบวกด้วยค่าขนส่ง (ถ้ามี) ก็พอจะถือเป็นมูลกำหนดราคาขายได้ว่าราคาเท่าใดจะเป็นการคิดกำไรไม่เกินสมควร ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรก็อาจสั่งกำหนดราคาสูงสุดของข้าวเปลือกได้ถูกต้องหรือใกล้เคียงความจริง แต่สิ่งของบางอย่าง เช่นสิ่งของที่สั่งซื้อมาจากต่างประเทศ คณะกรรมการดังกล่าวอาจไม่สามารถทราบราคาทุนบวกค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ค่าภาษีและอื่น ๆ ว่าตรราคา

^๒ มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการกำหนดราคาสูงสุด ผู้ขายมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการผู้กำหนดราคาให้เปลี่ยนแปลงราคาได้โดยแสดงหลักฐานให้คณะกรรมการพิจารณา

^๓ มาตรา ๑๖ ในกรณีที่คณะกรรมการได้ตั้งราคาสูงสุดของสิ่งของใด หรือให้แสดงราคาขายของสิ่งของนั้นไว้ และสิ่งของนั้นมีได้เป็นสิ่งของปันส่วน เมื่อมีผู้ขอซื้อสิ่งของนั้นจากผู้ขายปลีกด้วยเงินสดเป็นจำนวนหรือปริมาณไม่เกินสมควรแก่การใช้ ผู้ทำการขายปลีกซึ่งมีสิ่งของนั้นต้องขายให้แก่ผู้ที่ขอซื้อในราคาไม่เกินราคาสูงสุดที่ตั้งไว้ หรือไม่เกินราคาที่แสดงไว้

เท่าใดแน่ จึงไม่อาจกำหนดราคาสูงสุดของสิ่งของนั้นในประกาศได้ ครั้นจะสืบถามราคาเอาเองก็ย่อมไม่สะดวกและอาจไม่ได้ข้อเท็จจริงตามความเป็นจริง เพราะฉะนั้นในมาตรา ๑๒^๔ จึงได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรไว้อีกประการหนึ่งว่าสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควรคณะกรรมการมีอำนาจสอบสวนราคาต้นทุนรวมทั้งที่จะมีคำสั่งให้บุคคลใดแจ้งข้อความต่าง ๆ ซึ่งบุคคลนั้นมีอยู่ได้ด้วย เจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรานี้เป็นการแสดงออกให้เห็นว่าประกาศเฉพาะสิ่งของใดที่ห้ามการค้ากำไรเกินควร มีความประสงค์ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรที่จะเพียงดำเนินการตามมาตรา ๑๒ นี้ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดราคาสูงสุดไว้ในประกาศ

๔. พิจารณาต่อไปในเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จะเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นว่าได้แบ่งอัตราโทษไว้แตกต่างกันหลายกรณี กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๘ กำหนดโทษเพียงปรับไม่เกินสามพันบาทหรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ แต่ถ้าผู้ใดขายสิ่งของที่ห้ามมิให้การค้ากำไรเกินควรเกินราคาสูงสุดที่กำหนด จะต้องรับโทษเพิ่มหนักขึ้นคือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ยิ่งกว่านั้นตามมาตรา ๒๑^๕ ในกรณีที่ผู้ใดมีสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควรไว้เพื่อการค้าแต่ไม่ยอมขายเมื่อมีผู้ขอซื้อไม่เกินสมควรแก่การใช้ และโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมีความผิดซึ่งตามมาตรา ๒๑ นี้ไม่ได้กล่าวถึงว่าสิ่งของนั้นได้กำหนดราคาสูงสุดไว้เลย กล่าวแต่เพียงว่าเป็นสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควรเท่านั้น ในเรื่องราคาจึงปล่อยไว้ให้ตามผู้ซื้อผู้ขายจะพอใจกันเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา กรรมการฝ่ายนี้จึงมีความเห็นว่า ประกาศของคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรจะใช้อำนาจเพียงแต่ประกาศระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและสั่งห้ามมิให้การค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้น โดยจะกำหนดราคาสูงสุดของการขายสิ่งของนั้นไว้หรือไม่กำหนดราคาสูงสุดของการขายสิ่งของนั้นก็ไ้

โดยที่ในการลงมติในปัญหานี้ คณะเสียงของกรรมการมีฝ่ายละสามเท่ากัน ประธานกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒ จึงออกเสียงชี้ขาดให้ความเห็นของกรรมการฝ่ายหลังที่ว่าคณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรมีอำนาจประกาศระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและสั่งห้ามมิให้การค้ากำไรเกินควรในสิ่งของนั้นโดยจะใช้คำสั่งการกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือขายปลีกตามมาตรา ๘ (๑) ไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้เป็นมติเด็ดขาด

(ลงชื่อ) ส.โหดระกิตย์

(นายสมภพ โหดระกิตย์)

^๔ มาตรา ๑๒ เฉพาะสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควร คณะกรรมการมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเพื่อทราบราคาต้นทุนและกำไร เพื่อการนี้ให้มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้บุคคลใด ๆ แจ้งข้อความต่าง ๆ รวมทั้งปริมาณและคุณภาพสิ่งของซึ่งบุคคลนั้นมีอยู่

^๕ มาตรา ๒๑ ผู้ใดมีสิ่งของที่ห้ามการค้ากำไรเกินควรไว้เพื่อการค้าแต่ไม่ยอมขายเมื่อมีผู้ขอซื้อไม่เกินสมควรแก่การใช้ และโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๕