

บันทึก

เรื่อง การควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็ง
(การตีความกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควร)

ตามที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ๐๔๐๒/๐๐๑๙๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็ง กับคณะกรรมการกลางตามพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ โดยข้อเท็จจริงของปัญหาเรื่องนี้มีว่า ในระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา การผลิตและจำหน่ายน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงที่ส่งน้ำแข็งเข้ามาจำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดปทุมธานี อยู่ในภาวะปั่นป่วน มีการแข่งขันตัดราคาการจำหน่ายและแก่งแย่งลูกค้าซึ่งกันและกันเป็นเหตุให้ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องขายน้ำแข็งต่ำกว่าต้นทุน เนื่องจากปริมาณการผลิตน้ำแข็งจากโรงงานมีมากเกินไปจนจำเป็นต้องมีการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกลางตามพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นว่า ไม่อาจนำเอากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้ เพราะมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการค้ากำไรเกินควรอื่นทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการการค้ากำไรเกินควร คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็งขึ้นตามคำแนะนำของกระทรวงพาณิชย์เพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรจัดระเบียบการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็ง โดยให้โรงงานทุกโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี จำหน่ายน้ำแข็งผ่านสหกรณ์ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็งพระนครและธนบุรี จำกัด ตลอดจนห้ามนำน้ำแข็งที่เหลือจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาจำหน่ายในเขตสามจังหวัดดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ พิจารณาออกประกาศกำหนดให้โรงงานน้ำแข็งทุกโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี จำหน่ายน้ำแข็งผ่านสหกรณ์ฯ และห้ามนำน้ำแข็งจากจังหวัดอื่นเข้ามาจำหน่ายในท้องที่ดังกล่าวด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะประธานคณะกรรมการกลางฯ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้นำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการกลางฯ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการกลางฯ ได้พิจารณาแล้ว ยังคงยืนยันตามความเห็นเดิมที่ว่าไม่อาจนำพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับได้ เพราะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ กรณีนี้มิได้มีการค้ากำไรเกินควรและผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน แต่กรณีที่เกิดขึ้นนี้เป็นความเดือดร้อนของผู้ผลิตซึ่งถูกฝ่ายผู้ค้า

กตารับซื้อน้ำแข็ง และเนื่องจากคณะกรรมการกลางฯ เห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้กระทรวงพาณิชย์ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความกรณีดังกล่าวว่า การที่คณะกรรมการฯ จะออกประกาศควบคุมการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็งให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำแข็งร้องขอมานั้น จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ ของกฎหมายหรือไม่ประการใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้ พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวประกอบกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๘^๑ และมาตรา ๘ ทวิ^๒ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๕๙๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เป็นอำนาจที่คณะกรรมการฯ จะต้อง ใช้ไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการการค้ากำไรเกินควร คือ ความประสงค์ที่จะควบคุมและป้องกันราคาสินค้าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค และใน

^๑ มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจควบคุมการผลิตหรือการจำหน่ายสิ่งของใดในเขต ท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทุกท้องที่ โดยประกาศระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของที่ควบคุมนั้น และ ให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ควบคุมได้ ดังนี้

(๑) ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายแจ้งราคาซื้อหรือขาย ขนาด คุณภาพ และลักษณะของสิ่งของ ตามที่เป็นอยู่ในวันที่กำหนด

(๒) ให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายแสดงราคาขายปลีกโดยชัดเจน

(๓) ให้แจ้งปริมาณ และสถานที่เก็บ

(๔) ให้แจ้งข้อความหรือรายละเอียด หรือส่งเอกสารใด ๆ เพื่อทราบราคาต้นทุนและกำไร

(๕) ห้ามหรืออนุญาตการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(๖) เข้าควบคุมหรือสั่งให้ดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายเป็นไปตามสมควรแก่ สถานการณ์

เมื่อได้แจ้งราคาซื้อหรือราคาขายตามที่คณะกรรมการได้สั่งการตาม (๑) แล้ว ห้ามมิให้ผู้แจ้ง ขายสิ่งของนั้นในราคาที่สูงกว่าที่แจ้งไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแล้ว

^๒ มาตรา ๘ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าสิ่งของที่ควบคุมตามมาตรา ๘ หรือสิ่งของ ใด ๆ สมควรห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรซึ่งสิ่งของดังกล่าว ในเขตท้องที่ที่อยู่ในอำนาจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทุกท้องที่ โดยระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของและกำหนดราคา สูงสุดของการขายไว้ และเพื่อการนั้นนอกจากมีอำนาจสั่งการตามมาตรา ๘ แล้ว ให้มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของ ที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร ดังต่อไปนี้ได้อีกด้วย

(๑) จัดการปันส่วนในการซื้อหรือการขาย ตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือการขาย

(๒) บังคับให้ขายตามปริมาณและราคาที่คุณคณะกรรมการกำหนด และจะบังคับให้ขายแก่ คณะกรรมการหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

(๓) ห้ามขาย ให้ ใช้อเอง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพหรือครอบครองเกินปริมาณที่ คณะกรรมการกำหนด

(๔) เข้าดำเนินการอันเกี่ยวกับการผลิตหรือการจำหน่าย

มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้มีบทนิยามไว้แน่ชัดแล้วว่า กำไรเกินควร หมายความว่า ส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรอาจมีอำนาจ ประกาศกำหนดให้น้ำแข็งเป็นสิ่งควบคุม และห้ามการนำน้ำแข็งส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาใน เขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งตามอำนาจที่มีอยู่ในมาตรา ๘ (๔) ได้ แต่จะต้องกระทำไปเพื่อความมุ่ง ประสงค์ต่อผลที่จะป้องกันมิให้มีการค้ากำไรเกินควรเท่านั้น สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างก็มีปรากฏแต่เพียงว่าความเดือดร้อนที่เกิดอยู่ในขณะนี้ คือมีการแข่งขันตัด ราคาการจำหน่ายและแก่งแย่งลูกค้ากัน ในระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำแข็ง เป็นเหตุให้ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องขายน้ำแข็งต่ำกว่าราคาต้นทุน ฉะนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่ากรณีตามปัญหานี้ เป็นกรณีที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่าง กฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า การใช้อำนาจออกประกาศของคณะกรรมการป้องกันการค้า กำไรเกินควรที่มีอยู่ตามมาตรา ๘ ก็ดี ตามมาตรา ๘ ทวิ ก็ดี จะกระทำได้เฉพาะเพื่อควบคุมและ ป้องกันการค้ากำไรเกินควรเท่านั้น การออกประกาศเพื่อแก้ไขความปั่นป่วนในตลาดน้ำแข็งโดย ความประสงค์เพื่อป้องกันราคาน้ำแข็งตกต่ำและแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ค้าและผู้ผลิตน้ำแข็ง ตามปัญหานี้ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบุรณ์

(นายอมร จันทรสมบุรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา