

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาด พ.ศ.๒๕๒๒

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๔๐๗/๙๓๗๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการค้าภายในมีปัญหาคอ
กฎหมายเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ
ผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. บทบัญญัติมาตรา ๒๙ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดโดยลำพังสมคบ
หรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้
สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า แต่โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจน
ว่า การกระทำการใดจึงจะถือเป็นการกตราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร การกระทำการใดถือเป็น
การทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือการกระทำการใดทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า และ
การทำให้ราคาต่ำ สูง หรือปั่นป่วนนั้นต้องพิจารณาว่ามีผลต่อตลาดทั้งระบบ หรือพิจารณาเพียง
เฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำการนั้นเท่านั้น

๒. จากการติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าและพฤติกรรมของ
ผู้ประกอบการได้พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหลากหลายรูปแบบ
กล่าวคือ

๒.๑ กรณีผู้ประกอบการขายสินค้าสูงกว่าราคาที่ตนเองเคยขาย เช่น ผู้
จำหน่ายขยปูนซีเมนต์ถุงละ ๘๐ บาท โดยราคาดังกล่าวสูงกว่าเดิมที่เคยขายถุงละ ๗๐ บาท ทั้งที่
ต้นทุนไม่เปลี่ยนแปลง

๒.๒ กรณีผู้ประกอบการขายสินค้าสูงกว่าราคาที่ตนเองได้ปิดป้ายแสดง
ราคาไว้ เช่น ปิดป้ายราคาอาหารไก่สามละ ๒๐ บาท แต่ขายสามละ ๓๐ บาท

๒.๓ กรณีผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้จำหน่ายปลีกขายสินค้าสูงกว่าราคาที่
ผู้ผลิตได้พิมพ์ไว้บนภาชนะบรรจุ เช่น ผู้ผลิตพิมพ์ราคาน้ำมันพืชไว้ขวดละ ๓๕ บาทผู้จำหน่าย
ปลีกนำมาขายราคาขวดละ ๔๐ บาท

๒.๔ กรณีผู้ผลิตพิมพ์ราคาขายปลีกไว้บนภาชนะบรรจุแล้ว ผู้จำหน่ายปลีกได้
ปิดป้ายแสดงราคาใหม่สูงกว่าราคาที่ผู้ผลิตพิมพ์ไว้แล้วขายในราคาที่ตนเองปิดป้ายเช่น ผู้ผลิตส
ก๊อตชัวร์พิมพ์ราคาไว้แผ่นละ ๑๔ บาท ผู้จำหน่ายปิดป้ายราคาใหม่เป็นแผ่นละ ๑๕ บาท แล้ว
ขายในราคาแผ่นละ ๑๕ บาท

ข้อเท็จจริงดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกันเป็นสอง
ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าการกระทำตามข้อ ๒. ยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ เนื่องจากการกตราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร การทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาดังกล่าวจะถือเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ ได้ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบหรือไม่และจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาว่าราคาเท่าใด จึงจะเกินสมควร หรือลักษณะอย่างใดเป็นการปั่นป่วน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการกระทำตามข้อ ๒. เป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ แล้ว เนื่องจากการกตราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร การทำให้ราคาสูงเกินสมควรหรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาที่จะถือเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ ได้นั้น ควรพิจารณาการกระทำเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการรายนั้นก็เพียงพอแล้วโดยไม่ต้องคำนึงถึงราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดหรือต้องมีเกณฑ์กำหนดว่าราคาเท่าใดจึงจะถือว่าเกินสมควร หรือเกิดความปั่นป่วน

ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้ถูกต้องชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมการค้าภายในจึงใคร่ขอหารือดังนี้

(๑) การกระทำอย่างใดที่จะถือเป็นกรกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรการทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาดังกล่าว และการกระทำนั้นจะต้องเป็นกรณีการขายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีอื่น ๆ เช่น การลดปริมาณการผลิตให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาดเพื่อทำให้ราคาสูงขึ้น การทุบตลาด เป็นต้น

(๒) การกระทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาดังกล่าวพิจารณาเฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำนั้น หรือต้องพิจารณาว่ามีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบ และพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด และเกณฑ์ของราคาว่าเท่าใดถือว่าเกินสมควร

(๓) การกระทำของผู้ประกอบการตามข้อ ๒.๑ ข้อ ๒.๒ ข้อ ๒.๓ และข้อ ๒.๔ จะถือเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) แล้วมีความเห็นในเบื้องต้น ว่า ข้อหารือทั้งสามประเด็นของกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ นั้น เกี่ยวข้องกับการตีความมาตรา ๒๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ

^๑ มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใด โดยลำพัง สมคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่น ดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาดังกล่าว

ผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ และโดยที่กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในมาตรา ๔๕^๒ กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๒๙ ไว้ บทบัญญัติมาตรา ๒๙ จึงถือเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะในทางอาญา ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความในทางขยายความไม่ได้

สำหรับปัญหาตามประเด็นที่หาเรียนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำความผิดที่จะถือเป็นการกีดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร การทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า และการกระทำนั้นจะต้องเป็นกรณีการขายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีอื่นได้ด้วย นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกีดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า” ซึ่งคำว่า “ดำเนินการใด ๆ” ในมาตรา ๒๙ นี้มีความหมายกว้าง ไม่จำกัดเฉพาะกรณีการขายเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ทำให้เกิดผลต่อราคาสินค้าดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ กรณีที่จะถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสินค้า ส่วนผลแห่งการกระทำความผิดจึงจะถือเป็นการทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้านั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้มิได้ระบุหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีได้ระบุหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองนี้ก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นเช่นกัน เช่น มาตรา ๖๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือมาตรา ๓๘๗^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งจะต่างกับกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาไว้ เช่น กรณีของธุรกิจควบคุมตามมาตรา ๓๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น

^๒ มาตรา ๔๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๗ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นคนต่างด้าว ให้เนรเทศผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรด้วย

^๓ มาตรา ๖๙ ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ นั้นถ้าผู้กระทำได้กระทำให้เกินสมควรแก่เหตุ หรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น หรือเกินกว่ากรณีแห่งการจำต้องกระทำเพื่อป้องกัน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ถ้าการกระทำนั้นเกิดขึ้นจากความตื่นเต้น ความตกใจ หรือความกลัว ศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำก็ได้

^๔ มาตรา ๓๘๗ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควรแล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลานั้นก็ได้ และถ้าฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไว้ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้

^๕ มาตรา ๓๓ ในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา ๓๒ ไม่เหมาะสม โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมแล้วให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดราคาตามที่เห็นสมควรได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าคณะกรรมการกลางมิได้กำหนดราคาภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา ๓๒ เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด

ผลแห่งการกระทำอย่างใดจะถือเป็นกรณีราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือเกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าตามมาตรา ๒๙ จึงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัย

ประเด็นที่สอง การทำให้ราคาสินค้าต่ำหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า จะพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำนั้น หรือต้องพิจารณาว่ามีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบและพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นในตลาด และเกณฑ์ของราคาว่าเท่าใดถือว่าเกินสมควร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้ระบุเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้ราคาสินค้าปั่นป่วนไว้ การที่จะพิจารณาว่าราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือเกิดความปั่นป่วนหรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับราคาสินค้าในตลาดนั้น ส่วนกรณีที่ว่าเกณฑ์ของราคาเท่าใดถือว่าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากราคาตลาดเป็นกรณี ๆ ไป ดังที่กล่าวไว้ในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจตามข้อ ๒.๑ ถึง ๒.๔ ตามหนังสือหารือของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ จะถือเป็นความผิดตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การกระทำอย่างใดจะถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ นั้น ต้องพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๙ นั้นเอง

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

ในกรณีที่ผู้ประกอบการใดควบคุมไม่แจ้งราคาขายสินค้าตามมาตรา ๓๒คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าราคาที่กำหนดนี้เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนดตามวรรคหนึ่ง