

บันทึก

เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘
ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (กิจการห้องเย็นและ
กิจการไซโลมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าหรือไม่)

กรมการค้าภายใน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๔๐๑/๔๗๕๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่กรมการค้าภายในได้ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กรณีการคุมกิจการห้องเย็นซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยว่า กิจการห้องเย็นมิใช่ “การคลังสินค้า” นั้น บัดนี้ กรมการค้าภายในมีความประสงค์ที่จะอาศัยอำนาจตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กำหนดกิจการห้องเย็นกิจการไซโล เป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้า ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่มีปัญหาในการตีความคำว่า “กิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน” กรมการค้าภายในจึงขอท้าหรือว่า

๑. กิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าตามข้อ ๕ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ นั้น มีความหมายอย่างไร

๒. กิจการห้องเย็น กิจการไซโล จะเป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าหรือไม่

๓. กิจการไซโลเป็นการคลังสินค้าตามข้อ ๕ (๓) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีหรือไม่

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายในและกรมทะเบียนการค้า) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อที่หนึ่งที่ว่า กิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าตามข้อ ๕ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความหมายอย่างไรนั้น เห็นว่า

โดยที่ข้อ ๕ (๒)^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม

^๑ ข้อ ๕ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งระบุไว้ต่อไปนี้หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้นิยามความหมายของคำว่า “การคลังสินค้า” ไว้ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาความหมายตามบทกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๑๔ ว่าด้วยเก็บของในคลังสินค้า (มาตรา ๗๗๐ ถึงมาตรา ๗๙๖) ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวโดยตลอดแล้วจะเห็นได้ว่า การคลังสินค้าเป็นการรับฝากทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบการคือนายคลังสินค้าตกลงรับเก็บรักษาสินค้าไว้ในคลังสินค้าเพื่อบำเหน็จเป็นทางค้ำประกันของตน แต่มีเงื่อนไขว่าเมื่อผู้ฝากต้องการ นายคลังสินค้าจะต้องออกไปรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้าให้แก่ผู้ฝากเป็นหลักฐาน ซึ่งผู้ฝากอาจจะโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายสินค้าต่อไปได้โดยการสลักหลังใบรับของคลังสินค้าหรือประทวนสินค้า กิจกรรมคลังสินค้าจึงมีลักษณะแตกต่างจากการรับฝากทรัพย์สินตามปกติ คือ เป็นการรับฝากสินค้ามิใช่รับฝากทรัพย์สินทั่วไป และผู้รับฝากคือนายคลังสินค้าประกอบกิจการนี้โดยเรียกบำเหน็จตอบแทนเป็นทางค้ำประกันของตน นอกจากนี้ สินค้าที่เก็บในคลังสินค้าสามารถโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายสินค้านั้นได้โดยไม่ต้องมีการส่งมอบ กฎหมายจึงบังคับว่า เมื่อผู้ฝากต้องการ นายคลังสินค้าจะต้องออกเอกสารที่เรียกว่าใบรับของคลังสินค้า (warehouse receipt) กับประทวนสินค้า (warrant) ให้แก่ผู้ฝาก เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการโอนสินค้าไปยังบุคคลอื่นหรือจำหน่ายสินค้าโดยวิธีสลักหลังโอนกรรมสิทธิ์หรือสลักหลังจำหน่ายสินค้านั้นได้

อนึ่ง ประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน โดยได้กำหนดกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี และได้กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศให้กิจการอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในข้อ ๕^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ดังกล่าว เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้ การคลังสินค้าเป็นกิจการอันหนึ่งซึ่งต้องขออนุญาตประกอบกิจการซึ่งรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

(๑) การประกันภัย

(๒) การคลังสินค้า

(๓) การธนาคาร

(๔) การออมสิน

(๕) เครดิตฟองซิเออร์

(๖) การรับรองหรือรับซื้อตัวเงิน

(๗) การจัดหาซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้เงินนั้น หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดซึ่งตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นหรือตราสารการเครดิต

(๘) การซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตรหุ้น หุ้นกู้หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดประเภทหรือลักษณะของกิจการค้าด้วยก็ได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ไว้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากิจการที่จะถือว่าเป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน กับการคลังสินค้าที่รัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นกิจการที่จะต้องขออนุญาต จะต้องเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กับการคลังสินค้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

ปัญหาข้อที่สองที่ว่า กิจการห้องเย็นและกิจการไซโลจะเป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าหรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมการค้าภายใน และเอกสารหลักฐานที่กรมการค้าภายในได้จัดทำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ปรากฏว่า กิจการห้องเย็นเป็นกิจการให้บริการแช่แข็งอาหารสดและผลิตภัณฑ์อาหารสด ทั้งที่เป็นของตนเองและของผู้อื่น โดยการควบคุมอุณหภูมิให้ต่ำเท่าที่จะไม่ทำให้สินค้าดังกล่าวเกิดความเสียหายหรือเกิดการหยุดชะงักตามกระบวนการทางเคมีอันเป็นผลทำให้เกิดการเสื่อมคุณภาพ และเมื่อควบคุมอุณหภูมิได้คุณภาพและมาตรฐานแล้วจะเก็บสินค้าไว้ในห้องเย็น โดยมีการคิดค่าบริการการรับฝากตามระยะเวลาที่เก็บ ในกรณีที่เป็นการรับเก็บรักษาสินค้าของผู้อื่น ผู้ประกอบกิจการห้องเย็นจะออกใบรับสินค้าให้แก่เจ้าของสินค้าเพื่อเป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายสินค้ากับธนาคารพาณิชย์ได้ ส่วนกิจการไซโลเป็นกิจการให้บริการอบเพื่อลดความชื้นผลิตผลการเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากผลิตผลการเกษตร หรืออาหารสัตว์ ทั้งที่เป็นของตนเองและของผู้อื่น และเมื่ออบลดความชื้นได้คุณภาพและมาตรฐานแล้วจะเก็บไว้ที่ไซโล โดยมีการคิดค่าบริการรับฝากตามระยะเวลาที่เก็บ และผู้ประกอบกิจการไซโลจะออกใบรับสินค้าให้แก่เจ้าของสินค้าเพื่อเป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายสินค้ากับธนาคารพาณิชย์ได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการห้องเย็นและกิจการไซโลมีลักษณะเป็นการรับฝากทรัพย์สินซึ่งแตกต่างจากการรับฝากทรัพย์สินทั่วไป กล่าวคือ เป็นการรับฝากสินค้าโดยมีบำเหน็จเป็นทางค่าปกติ และอาจจะมีการออกเอกสารให้แก่ผู้ฝากเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์สินค้าไปยังบุคคลอื่นหรือเป็นหลักฐานในการจำหน่ายสินค้ากับธนาคารพาณิชย์ได้โดยไม่ต้องส่งมอบสินค้า แต่กิจการห้องเย็นและกิจการไซโลมีลักษณะแตกต่างจากการคลังสินค้า เนื่องจากเอกสารที่ผู้ประกอบกิจการห้องเย็นและผู้ประกอบกิจการไซโลออกให้แก่เจ้าของสินค้าแตกต่างกับเอกสารที่นายคลังสินค้าออกให้แก่ผู้ฝากของในคลังสินค้า กล่าวคือ นายคลังสินค้าจะออกเอกสารให้แก่ผู้ฝากของในคลังสินค้า ๒ ฉบับ คือ ใบรับของคลังสินค้าสำหรับใช้เป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์สินค้าฉบับหนึ่ง และประทวนสินค้าสำหรับใช้เป็นหลักฐานในการจำหน่ายสินค้าอีกฉบับหนึ่ง ส่วนเอกสารที่ผู้ประกอบกิจการห้องเย็นและผู้ประกอบกิจการไซโลออกให้แก่เจ้าของสินค้าจะมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีข้อความเหมือนกัน ๒ ฉบับ โดยให้เจ้าของสินค้านำไปเป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์หรือใช้เป็นหลักฐานในการจำหน่ายกับธนาคารพาณิชย์ฉบับหนึ่ง และอีกฉบับหนึ่งเป็นสำเนาสำหรับเจ้าของสินค้าเก็บไว้เป็นหลักฐาน เจ้าของสินค้าและผู้ประกอบกิจการห้องเย็นหรือผู้ประกอบกิจการไซโลจึงไม่มีนิติสัมพันธ์หรือสิทธิและหน้าที่ต่อกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๗๐ ถึงมาตรา ๗๙๖ แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารหลักฐานที่ผู้ประกอบกิจการห้องเย็นและผู้ประกอบกิจการไซโลออกให้แก่เจ้าของสินค้านั้น ข้อเท็จจริงได้ความ

ว่าสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์ และใช้เป็นหลักฐานในการจำหน่ายกับธนาคารพาณิชย์ได้ทำนองเดียวกันกับใบรับของคลังสินค้าและประทวนสินค้า จึงถือได้ว่า กิจกรรมห้องเย็นและกิจการไซโลมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากเอกสารหลักฐานที่ผู้ประกอบการห้องเย็นและผู้ประกอบการไซโลออกให้แก่เจ้าของสินค้าสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการโอนกรรมสิทธิ์และจำหน่ายสินค้าได้ กิจกรรมห้องเย็นและกิจการไซโลจึงมิใช่แต่เพียงเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของสินค้า (ผู้ฝาก) และผู้ประกอบการ (ผู้รับฝาก) เท่านั้น แต่ยังอาจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายต่อบุคคลภายนอกได้ด้วย และอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อบุคคลภายนอกและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมได้ เช่น ในกรณีที่มีการออกใบรับสินค้าระบุปริมาณสูงกว่าปริมาณที่แท้จริงหรือมีการออกใบรับสินค้าล่วงหน้าที่จะมีการฝากสินค้า ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของสินค้าตามใบรับสินค้าก็นำไปโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่น และมีการโอนกรรมสิทธิ์ต่อ ๆ ไป เมื่อผู้รับโอนคนสุดท้ายหรือผู้ส่งออกไปขอรับสินค้าปรากฏว่ามีสินค้าจำนวนน้อยกว่าที่ระบุไว้ในใบรับสินค้าหรือไม่มีสินค้าเลยทำให้ผู้รับโอนคนสุดท้ายหรือผู้ส่งออกได้รับความเสียหายและมีผลกระทบต่อ การส่งสินค้าออกด้วยจึงเห็นได้ว่า กิจกรรมห้องเย็นและกิจการไซโลเป็นกิจการอันอาจกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า กิจกรรมห้องเย็นและกิจการไซโลเป็นกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าตามข้อ ๕ (๒)^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

สำหรับปัญหาข้อที่ถามที่ว่า กิจการไซโลเป็นการคลังสินค้าตามข้อ ๕ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีหรือไม่ นั้น โดยที่ได้วินิจฉัยในปัญหาข้อที่สองแล้วว่ากิจการไซโลเป็นเพียงกิจการที่มีสภาพคล้ายคลึงกันกับการคลังสินค้าเท่านั้น ดังนั้น กิจการไซโลจึงไม่เป็นการคลังสินค้า

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๑

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)