

บันทึก

เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต
หรือใบอนุญาตขาดต่ออายุ (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔)

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๔/๑๑๔๙๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดราชบุรีได้หารือกรมการปกครอง เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการค้าของเก่า กรณีนายสนม จะวะนะ ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าประเภทรถยนต์ไม่ยื่นเรื่องราวขอต่ออายุใบอนุญาตค้าของเก่าภายใน กำหนดว่า

๑. หากจังหวัดราชบุรีจะให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้เป็นรายวัน โดยให้ปรับในอัตราสูงสุด ๒๐๐ บาททุกวันจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. การที่ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้ได้ขาดต่ออายุใบอนุญาตมาแล้วถึง ๗ ปี จะถือว่าผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้ไม่มีใบอนุญาต แล้วให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีฐานไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยให้ปรับในอัตราสูงสุด ๒,๐๐๐ บาททุกเดือน จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. การที่ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้ได้ขาดต่ออายุใบอนุญาต มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ การออกใบอนุญาตจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึงปีที่ขอรับใบอนุญาต ถูกต้องหรือไม่ และ

๔. หากไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลังได้ตามข้อ ๓ แต่เนื่องจากผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้กำลังประสบปัญหาในด้านการค้าฝืดเคืองไม่มีกำไร จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเฉพาะในปีที่ขอรับใบอนุญาต ได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. การที่นายสนม จะวะนะ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าของเก่าประเภทรถยนต์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ ยังคงทำการค้าของเก่าอยู่ในขณะที่ใบอนุญาตขาดต่ออายุแล้ว

^๑ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๕

มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต หรือกระทำเมื่อใบอนุญาตถูกเพิกถอนแล้ว มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

ผู้รับใบอนุญาตใดทำการค้าของเก่าหรือขายทอดตลาดโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๖ ทวิ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๓ หรือฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกิน ๒๐๐ บาท ซึ่งความผิดตามมาตรานี้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการเปรียบเทียบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๙ แม้ว่าการเปรียบเทียบจะทำให้คดีอาญาลดลงและมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ (๑) และมาตรา ๓๙ (๓)^๓ ก็ตาม แต่ก็หมายถึงคดีอาญาลดลงและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พนักงานสอบสวนจะได้ทำการเปรียบเทียบเท่านั้น ดังนั้น หากว่าภายหลังที่พนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบความผิดนั้นแล้ว นายสนมฯ ยังคงทำการค้าของเก่าต่อไปอีกโดยมิได้ต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคสองอีก ซึ่งพนักงานสอบสวนสามารถดำเนินคดีได้ทุกวัน ตราบเท่าที่ยังทำการค้าของเก่าโดยไม่ต่ออายุใบอนุญาต

๒. การที่ผู้ประกอบการค้าของเก่าขาดต่ออายุใบอนุญาตมาเป็นเวลา ๗ ปี จะถือว่าเป็นผู้ประกอบการค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต เป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายสนมฯผู้ประกอบการค้าของเก่าได้เปิดดำเนินกิจการมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีใบอนุญาตถูกต้องแต่การที่นายสนมฯไม่ต่ออายุใบอนุญาตจนถึงปัจจุบันนี้ เป็นความผิดฐานทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งพนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินคดีได้

๓. ถ้าหากผู้ประกอบการค้าของเก่าได้ทำการค้าของเก่าโดยมิได้ต่ออายุใบอนุญาตมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ในการขอต่ออายุใบอนุญาต นอกจากผู้ประกอบการค้าของเก่าต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับปีที่ประสงค์จะประกอบการค้าของเก่าตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒)ฯ แล้ว ค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมานั้น ผู้ประกอบการค้าของเก่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมย้อนหลังด้วย ถ้าหาก

^๒ พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๙

มาตรา ๔ ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

^๓ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๗ คดีอาญาลดลงได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ปรากฏว่าในปีนั้น ๆ ได้มีการประกอบกิจการค้าของเก่า ทั้งนี้ เพราะตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒) ๔ ได้กำหนดให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตเป็นประจำทุกปี ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการค้าของเก่าได้ทำการค้าเป็นปกติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทางราชการก็น่าจะดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตย้อนหลังได้ทุกปี

๔. ดังได้วินิจฉัยมาแล้วในข้อ ๓ ว่า การเก็บค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตจะต้องเก็บย้อนหลังด้วย ประกอบกับไม่มีกฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ประกอบการค้าของเก่าไว้ ดังนั้น การที่ผู้ประกอบการค้าของเก่าซึ่งประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ จะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตย้อนหลังไม่ได้

กรมการปกครองเห็นว่าเพื่อความรอบคอบในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกรมอัยการ ซึ่งได้รับคำตอบจากกรมอัยการ ดังนี้

๑. ปัญหาข้อ ๑ และข้อ ๒ กรมอัยการไม่ออกความเห็น โดยให้เหตุผลว่าเป็นการหารือเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ แล้วแต่กรณี ตลอดจนอธิบดีกรมอัยการซึ่งจะเป็นผู้ชี้ขาดในที่สุดไว้เป็นอิสระตามขั้นตอน หากกรมอัยการโดยอธิบดีกรมอัยการจะพิจารณามีความเห็นเสียแต่เบื้องต้น ก็จะเป็นการจงใจผูกมัดตัดอิสระในการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

๒. ปัญหาข้อ ๓ และข้อ ๔ กรมอัยการเห็นว่า ผู้ประกอบการค้าของเก่าไม่ประสงค์จะยื่นคำร้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของเก่า จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ต่อมากรมการปกครองได้หารือปัญหาเดียวกันนี้ไปยังกรมตำรวจในฐานะเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าพุทธศักราช ๒๔๗๔ ได้รับคำตอบดังนี้

๑. ปัญหาข้อ ๑ และข้อ ๒ กรมตำรวจมีความเห็น ๓ นัยด้วยกัน คือ

๑.๑ ความเห็นนัยที่ ๑ เห็นว่า ใบอนุญาตของนายสนมฯหมดอายุลงตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ และตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๐ จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐

๔ กฎกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ๓

ข้อ ๘ ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่า ให้เรียกเก็บดังนี้

(๑) การขายทอดตลาด ปีละ ๑๕,๐๐๐ บาท

(๒) การค้าของเก่า

๑๐๐ บาท

๑๐๐ บาท

(๓) ประเภทรถยนต์ตามกฎหมาย

ว่าด้วยรถยนต์

ปีละ ๗,๕๐๐ บาท

๑๐๐ บาท

๑๐๐ บาท

การกระทำของนายสนมฯย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคสองและการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีการประกอบกิจการโดยไม่มีการขอต่ออายุใบอนุญาตความผิดตามข้อกล่าวหาดังกล่าวมีอายุความเพียง ๑ ปี จึงยอมสิ้นสุดลงเพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ การที่นายสนมฯ ได้ประกอบกิจการค้าของเก่าอยู่ต่อไปอีกโดยมิได้ขออายุใบอนุญาตใหม่ยอมเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง และเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมาย

๑.๒ ความเห็นนัยที่ ๒ เห็นว่า เนื่องจากนายสนมฯได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าของเก่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ ส่วนในปีต่อ ๆ มาได้ประกอบกิจการค้าของเก่าโดยขาดต่ออายุใบอนุญาต จึงยอมเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคสองและเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีการกระทำความผิดดังกล่าว

๑.๓ ความเห็นนัยที่ ๓ การที่นายสนมฯมิได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตมาแล้วถึง ๗ ปี นับแต่ใบอนุญาตเดิมหมดอายุ ซึ่งยอมแสดงว่าผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ารายนี้ไม่มีเจตนาแต่เริ่มต้นที่จะขอประกอบกิจการค้าของเก่าดังกล่าวต่อไปดังนั้น ในกรณีนี้หากผู้ประกอบกิจการค้าของเก่ายังคงทำการค้าของเก่าอยู่ในขณะที่ใบอนุญาตขาดอายุแล้ว ย่อมเป็นความผิดฐานประกอบกิจการค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต และเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีการกระทำความผิดดังกล่าว

๒. ปัญหาข้อ ๓ และข้อ ๔ กรมตำรวจมีความเห็น ๒ นัยด้วยกัน คือ

๒.๑ ความเห็นนัยที่ ๑ เห็นว่า การที่นายสนมฯได้ทำการค้าของเก่าภายหลังการสิ้นสุดของใบอนุญาตตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา เป็นเรื่องการกระทำผิดกฎหมายโดยไม่มี ความประสงค์ที่จะขอต่ออายุใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมให้เป็นการถูกต้องมาตั้งแต่ต้น และในขณะนี้ใบอนุญาตที่เคยมีอยู่ยอมถือว่าสิ้นสภาพไปแล้ว ไม่อาจนำมากล่าวอ้างสิทธิเพื่อขอต่ออายุได้อีก และในทำนองเดียวกันเจ้าพนักงานก็ไม่อาจที่จะต่ออายุใบอนุญาตและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลังได้เช่นกัน

๒.๒ ความเห็นนัยที่ ๒ เห็นว่า เนื่องจากนายสนมฯได้ทำการค้าของเก่าโดยมิได้ขอต่ออายุใบอนุญาตมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังนั้น ในการขอต่ออายุใบอนุญาตนอกจากจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับปีที่นายสนมฯมีความประสงค์จะทำการค้าของเก่าตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ยังต้องเสียค่าธรรมเนียมย้อนหลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมาด้วย มิฉะนั้นทางราชการก็ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องในทางแพ่งได้ และตามพระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ และกฎหมายอื่นก็มีได้บัญญัติให้ยกเว้นไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตย้อนหลังไว้แต่อย่างใด

กรมการปกครองได้พิจารณาความเห็นของกรมอัยการและกรมตำรวจแล้ว ยังหาข้อยุติในปัญหาของจังหวัดราชบุรีดังกล่าวไม่ได้ จึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาของจังหวัดราชบุรีทั้งสี่ข้อเพื่อจะได้ดำเนินการแจ้งจังหวัดราชบุรี ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมตำรวจ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในกรณีข้อหาข้อนี้สืบเนื่องมาจากเรื่องที่จังหวัดราชบุรีได้ออกใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่าประเภทรถยนต์ ให้แก่นายสนม จະนะนะ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓๓/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๑๙ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ แต่ผู้ประกอบการกิจการค้าของเก่ารายนี้ไม่เคยยื่นเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใดและยังคงดำเนินกิจการอยู่เป็นปกติจนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้ว่าจังหวัดราชบุรีจะได้เตือนและให้ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าดังกล่าวยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นประจำทุกปี แต่ผู้ประกอบการอาชีพค้าของเก่าก็ไม่ปฏิบัติตาม จังหวัดราชบุรีจึงได้ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่ารายนี้โดยเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง แล้วให้มายื่นขอรับใบอนุญาตโดยด่วน แต่ผู้ประกอบการอาชีพค้าของเก่าดังกล่าวก็มีได้ยื่นขอรับใบอนุญาต จังหวัดราชบุรีจึงให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอีกเช่นนี้เรื่อยมา เฉพาะใน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่ารายนี้มาแล้ว ๕ ครั้ง กล่าวคือ ในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ปรับเป็นเงิน ๒๐๐ บาท วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๖ ปรับเป็นเงิน ๑๐๐ บาท วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๖ ปรับเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ปรับเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๖ ปรับเป็นเงิน ๒๐๐ บาท จังหวัดราชบุรีเห็นว่าโทษปรับกรณีทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง มีอัตราโทษขั้นสูงเพียงปรับไม่เกินสองร้อยบาท แม้จะมีการปรับเป็นระยะ ๆ ตลอดปี ก็ยังคิดเป็นเงินน้อยกว่าการเสียค่าธรรมเนียมการขอรับใบอนุญาตปีละ ๗,๕๐๐ บาท ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่ารายอื่นถือเป็นเรื่องง่าย ๆ ต่อไปได้ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย จังหวัดราชบุรีจึงได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่าตามข้อหาหรือของกรมการปกครองดังกล่าว กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๓ ประเด็น คือ

๑. ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่าซึ่งใบอนุญาตหมดอายุลงตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ ได้ทำการค้าของเก่าต่อไปขณะที่ใบอนุญาตหมดอายุแล้วเป็นเวลาอีกหลายปีโดยมิได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตหรือยื่นขอรับใบอนุญาตใหม่ การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตาม ๑. จะดำเนินคดีเป็นรายวันโดยปรับในอัตราสูงสุดทุกวัน หรือจะดำเนินคดีทุกเดือนโดยปรับในอัตราสูงสุดเช่นเดียวกัน จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. หากผู้รับใบอนุญาตตาม ๑. ขอรับใบอนุญาตใหม่ ทางราชการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตย้อนหลังจากผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวจนถึงปีที่ขอรับใบอนุญาตใหม่ได้

หรือไม่ หรือจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉพาะในปีที่ขอรับใบอนุญาตใหม่เท่านั้น

ในประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ ๒ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง หากบุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตถูกเพิกถอนแล้ว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และกรณีที่สอง หากผู้รับใบอนุญาตทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ ก็ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท ดังนั้นจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กรณีใดจะถือเป็นการประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต และกรณีใดจะถือเป็นการทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่ามิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ ดังนั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไปจึงต้องถือว่าการขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องกระทำก่อนที่ใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่าจะหมดอายุลง การขอต่อใบอนุญาตจึงจะสมบูรณ์

หากใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่าหมดอายุลงแล้ว แต่ผู้รับใบอนุญาตยังคงทำการค้าของเก่าต่อไปตามเดิม ปัญหาว่ามี ผู้รับใบอนุญาตจะขอต่ออายุใบอนุญาตได้หรือไม่ และในกรณีนี้จะมีผลความผิดฐานประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง หรือมีความผิดฐานทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง หรือไม่

ปัญหาที่หนึ่ง ในปีถัดจากปีที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วนั้น ผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้ว ย่อมมีสิทธิขอต่ออายุใบอนุญาตได้ แต่สิทธิในการขอต่ออายุใบอนุญาตนี้จะมีถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีถัดมานั้นเอง เนื่องจากมาตรา ๑๑^๗ แห่ง

^๔ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้โดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

๑ล๑

๑ล๑

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

๑ล๑

๑ล๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้ใบอนุญาตมีผลสมบูรณ์เพียงถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมุ่งประสงค์ให้การค้าของเก่าอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่โดยใกล้ชิด และต่อเนื่องกัน จึงกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุเพียง ๑ ปี และต้องมีการต่ออายุใบอนุญาตนั้นทุกปี หากผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วไม่ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตในระหว่างช่วงปี ถัดมานั้น สิทธิในการขอต่ออายุใบอนุญาตก็ย่อมหมดสิ้นไป เพราะไม่มีใบอนุญาตที่จะใช้อ้างอิง เพื่อขอต่ออายุได้อีกต่อไปแล้ว

ปัญหาที่สอง ในระหว่างปีถัดจากปีที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วผู้รับใบอนุญาต จะมีความผิดฐานใดนั้น เห็นได้ว่า ถ้าจะถือว่าผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วมีความผิดฐานประกอบอาชัฟค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ก็จะไม่มีการใดเลยที่จะมีความผิดฐานทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ทั้งมาตราแล้ว น่าจะเห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายมาตรานี้ได้ว่า ในระหว่างปีถัดจากปีที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้ว น่าจะต้องมีความผิดฐานทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งกำหนดโทษเบาว่าโทษตามความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นอันมาก ทั้งนี้โดยมีพิกัดคำนึงถึงว่าผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วนั้น จะได้ขอต่อและได้รับใบอนุญาตใหม่แล้วในระหว่างช่วงปีนั้นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะความผิดได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ ถัดจากวันที่ใบอนุญาตนั้นหมดอายุลง คือ วันที่ ๑ มกราคมของปีถัดมา

เมื่อช่วงปีถัดจากปีที่ใบอนุญาตหมดอายุลงผ่านพ้นไปแล้ว หากผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวยังคงประกอบอาชัฟต่อไปตามเดิม ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวย่อมมีความผิดฐานประกอบอาชัฟค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เพราะสิทธิในการขอต่ออายุใบอนุญาตหมดสิ้นไป ดังที่วินิจฉัยแล้วในปัญหาที่หนึ่ง

อนึ่ง มีข้อที่จกต้องพิจารณาประกอบอีกประการหนึ่งคือ แม้ว่าในระหว่างช่วงปี ถัดจากปีที่ใบอนุญาตหมดอายุลงแล้วนั้น หากผู้รับใบอนุญาตยังคงประกอบอาชัฟค้าของเก่าต่อไป อาจมีความผิดฐานประกอบอาชัฟค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ก็ได้ ถ้าปรากฏแน่ชัดว่า ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวเจตนาจะประกอบอาชัฟค้าของเก่าต่อไปโดยไม่มีใบอนุญาต เจตนาดังกล่าวอาจเห็นได้จากพฤติการณ์ของผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวเอง เช่น เมื่อได้รับคำเตือนจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายให้ไปต่ออายุใบอนุญาต และเวลาล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว แต่ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยเสียดังที่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องที่หารือมา (ความจริงก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่งคำเตือนดังกล่าวให้ผู้รับใบอนุญาตที่ใบอนุญาตหมดอายุลงไปขอต่ออายุใบอนุญาตแก่ประการใด) หรือหลังจากที่ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวถูกลงโทษปรับฐานทำการค้าของเก่าโดยใบอนุญาตขาดต่ออายุแล้ว ยังคงประกอบอาชัฟค้าของเก่า

มาตรา ๑๑ ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของทุกปี

ต่อไปอีกตามเดิม ทั้งสองกรณีนี้เห็นได้ชัดแจ้งว่า ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวมีเจตนาจะประกอบอาชีพค้าของเก่าต่อไปโดยไม่มีใบอนุญาต จึงต้องมีความผิดตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง

สำหรับกรณีข้อหาหรือของกรรมการปกครองนี้ นายสนม จะวะนะ ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่าประเภทรถยนต์ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓๓/๒๕๑๙ หมดอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ ได้ประกอบอาชีพดังกล่าวต่อไปภายหลังใบอนุญาตหมดอายุลงอีกหลายปี โดยมีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตหรือขอรับใบอนุญาตใหม่แต่อย่างใด และถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดี โดยเฉพาะใน พ.ศ. ๒๕๒๖ ถูกดำเนินคดีถึง ๕ ครั้ง ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่นายสนมฯไม่มีความประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตหรือขอรับใบอนุญาตใหม่แต่อย่างใด แต่นายสนมฯมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายโดยการประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงของกรรมการปกครองดังกล่าว หากนายสนม จะวะนะ ยังคงประกอบอาชีพค้าของเก่าอีกต่อไป พนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจดำเนินคดีกับนายสนมฯในความผิดฐานประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯได้

ในประเด็นที่สอง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดว่าจะดำเนินคดีเป็นรายวันโดยปรับในอัตราสูงสุดทุกวัน หรือจะดำเนินคดีทุกเดือนโดยปรับในอัตราสูงสุดเช่นเดียวกันนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ในความผิดฐานประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตขาดต่ออายุนั้น ย่อมเป็นความผิดต่อเนื่องอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ ดังนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีในความผิดใดความผิดหนึ่งแล้ว ย่อมต้องถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวได้ถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว แต่ถ้าหากหลังจากนั้น ผู้กระทำความผิดยังคงประกอบอาชีพค้าของเก่าต่อไปอีก พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจดำเนินคดีได้อีก กรณีนี้ต้องคำนึงถึงวันหรือเดือนของการกระทำความผิด แม้ในวันเดียวกันนั้น หากนายสนมฯยังคงประกอบอาชีพค้าของเก่าต่อไปอีกภายหลังที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินคดีแล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจดำเนินคดีได้อีก เพราะการกระทำในครั้งหลังได้เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ได้มีการดำเนินคดีเสร็จเด็ดขาดไปแล้วและไม่เป็นการดำเนินคดีซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันแต่อย่างใด กรณีถือว่าการกระทำความผิดเป็นสำคัญ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงสามารถดำเนินคดีแก่การกระทำที่เกิดขึ้นใหม่ได้ กรณีเป็นการกระทำต่างกรรมต่างวาระที่ผู้กระทำความผิดอาจถูกลงโทษเนื่องในการกระทำความผิดตามนัยที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้

^๔ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๙๑ เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้กระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ศาลลงโทษผู้นั้นทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป แต่ไม่ว่าจะมีการเพิ่มโทษลดโทษ หรือลดมาตราส่วนโทษด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้ว โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนดดังต่อไปนี้

ในประเด็นที่สาม หากผู้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่า ซึ่งใบอนุญาตหมดอายุลงตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่ทางราชการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมย้อนหลังจากผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวจนถึงปีที่ขอรับใบอนุญาตใหม่ได้หรือไม่ หรือจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉพาะในปีที่ขอรับใบอนุญาตใหม่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่นายสนมฯ ได้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตลอดมาย่อมถือว่าเป็นการประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตแล้ว ทางราชการก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในช่วงเวลาดังกล่าวได้ เพราะถือว่าไม่ได้อนุญาตให้นายสนมฯ ประกอบอาชีพค้าของเก่าดังกล่าวแต่อย่างใด ทางราชการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉพาะในปีที่ได้ออกใบอนุญาตให้ใหม่เท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๑