

บันทึก

เรื่อง ทหรีอปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙
(กรณีสมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมสร้างศูนย์แสดงสินค้าหรือ
เป็นการประกอบวิสาหกิจต้องห้ามตามมาตรา ๒๒ (๑) หรือไม
และกรณีสมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่ภายใน ๑๒๐ วัน
จะมีความผิดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม)

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๕๐๑/๕๐๗๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน
๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมการค้าภายในมีปัญหาละกี่ยวกับการ
ตีความพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒(๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า
พ.ศ.๒๕๐๙ มีข้อเท็จจริง คือ

(๑) สมาคมการค้าไปเช่าที่ดินจากบุคคลอื่นและได้สร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นศูนย์
แสดงสินค้าขึ้นบนที่ดินดังกล่าว เพื่อขายให้แก่สมาชิกและบุคคลภายนอก

(๒) สมาคมการค้าเป็นตัวแทนของสมาชิกในการไปทำสัญญากับบุคคลอื่นเพื่อ
สร้างศูนย์แสดงสินค้าของสมาชิก โดยในการก่อสร้างสมาชิกจะเป็นผู้ออกเงินค่าก่อสร้างตามที่ตน
ได้จองไว้ และในการชำระค่าเช่าที่ดินสมาคมจะเรียกเก็บจากสมาชิกที่จองสถานที่ตามส่วนที่
จะต้องเสียให้ผู้ให้เช่า โดยสมาคมการค้าดังกล่าวจะเป็นตัวแทนในการดำเนินการแทนสมาชิก
ทั้งสิ้น

(๓) สมาคมการค้าไปเช่าที่ดินจากบุคคลอื่น และได้มอบหมายให้สมาชิกบางคน
เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์แสดงสินค้าของสมาคม โดยให้สมาชิกนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในด้าน
การลงทุน การก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และเป็นผู้จัดจำหน่ายห้องในศูนย์แสดงสินค้า โดยให้
สมาชิกของสมาคมเช่า และมีสิทธิเรียกเงินค่าก่อสร้างจากสมาชิกที่ขอเช่าห้องในศูนย์ดังกล่าวได้
เมื่อสมาชิกที่ได้รับมอบหมายได้ก่อสร้างศูนย์แสดงสินค้าเสร็จและเรียกเงินค่าก่อสร้างจากสมาชิก
ที่จองสถานที่แล้ว สมาชิกที่ได้รับมอบหมายจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในสิ่งก่อสร้างดังกล่าวให้สมาคม
ด้วย

จากข้อเท็จจริงตาม (๑) (๒) และ (๓) ข้างต้น กรมการค้าภายในทหรีอว่า จะมี
ลักษณะเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้า หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจ
ของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ (๑)^๑ หรือไม

^๑มาตรา ๒๒ ห้ามมิให้สมาคมการค้ากระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าตนเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจ

๒. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ มีข้อเท็จจริง คือ

(๑) ตามกฎหมายกำหนดให้สมาคมการค้าจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่งทุกรอบสิบสองเดือน และงบดุลนั้นต้องนำเสนอเพื่ออนุญาตต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีการบัญชี แต่เนื่องจากมีสมาคมการค้าบางสมาคมไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น จึงมิได้มีการนำงบดุลเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ การที่สมาคมการค้าไม่สามารถเสนองบดุลภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน เพราะมิได้มีการประชุมใหญ่ สมาคมการค้าจะมีความผิดตามมาตรา ๒๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ หรือไม่ และการที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่จะมีความผิดตามมาตรา ๒๗ นี้ด้วยหรือไม่

(๒) เมื่อสมาคมการค้ามิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น การที่สมาคมมีหน้าที่จะต้องส่งรายงานประจำปีกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่นั้น ระยะเวลาสามสิบวันจะเริ่มนับการนับอย่างไร และจะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ หรือไม่

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมการค้าภายในจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาหารือตามหนังสือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหาดังกล่าวขาดข้อเท็จจริง ไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้จึงขอให้กรมการค้าภายในประมวลข้อเท็จจริงมาให้ครบถ้วน

ต่อมากรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๔๐๑/๕๓๘๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชี้แจงข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับข้อหาดังกล่าวเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

ข้อเท็จจริง

(๑) สมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้รวมตัวกันขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อก่อสร้างอาคารแสดงและจำหน่ายสินค้าสำหรับสมาชิกแต่ละราย โดยขอให้สมาคม

ของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใดๆ

^๒มาตรา ๒๗ ให้สมาคมการค้าจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่งทุกรอบสิบสองเดือนอันจัดว่าเป็นรอบปีในทางบัญชีของสมาคมการค้า

งบดุลนั้นต้องมีรายการแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของสมาคมการค้ากับทั้งบัญชีรายรับรายจ่าย งบดุลต้องทำให้แล้วเสร็จและจัดให้มีผู้สอบบัญชีสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมการค้าภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีการบัญชี

^๓มาตรา ๒๘ ให้สมาคมการค้าจัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานกิจการของสมาคมการค้าเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุล และให้ส่งสำเนารายงานกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่

เป็นผู้ดำเนินการเช่าที่ดิน และจัดให้มีการก่อสร้างอาคารโดยสมาชิกเป็นผู้เฉลี่ยค่าเช่าที่ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และสาธารณูปการ

(๒) สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้มอบหมายให้นายสมพงษ์ บุญศรีเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการโครงการ รับผิดชอบในด้านการลงทุน การก่อสร้างและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจำนวนเต็มโครงการด้วยตนเอง โดยสมาคมได้มีหนังสือมอบอำนาจให้นายสมพงษ์ บุญศรี เป็นผู้กระทำการแทนสมาคมในเรื่องเกี่ยวกับการทำสัญญา การก่อสร้างการจัดจำหน่าย การรับเงิน และการจ่ายเงินเต็มโครงการ

(๓) นายสมพงษ์ บุญศรี ได้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟฯ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของสมาคม และได้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร จำหน่ายห้องให้สมาชิกเช่ารับเงิน และจ่ายเงินในระหว่างการก่อสร้างไปแล้ว

(๔) ในการเรียกเก็บเงินค่าเช่าที่ดินจากผู้เช่า สมาคมจะเป็นผู้ทวงถามเรียกเก็บเงินค่าเช่าที่ดิน และชำระค่าเช่าที่ดินให้การรถไฟฯ

(๕) ในระหว่างการดำเนินงานของนายสมพงษ์ บุญศรี ปรากฏว่าสมาคมได้เพิกถอนการมอบอำนาจที่สมาคมได้มอบให้นายสมพงษ์ บุญศรี และแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนสมาคมต่อไป

(๖) สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับข้อหาหรือนี้คือ

๑. ส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม

๒. สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก่ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์ร่วมกันในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก

ข้อพิจารณาของกรมการค้าภายใน

กรมการค้าภายในมีความเห็นเป็นสองนัย กล่าวคือ

นัยที่หนึ่ง การที่สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟฯ และได้มอบหมายให้นายสมพงษ์ บุญศรี เป็นผู้รับผิดชอบในด้านการลงทุน การก่อสร้าง การจัดจำหน่าย การรับเงิน การจ่ายเงินนั้น มีลักษณะเป็นการเข้ามีส่วนในการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้า จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

ส่วนในกรณีที่สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้เพิกถอนการมอบอำนาจและได้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการเกี่ยวกับโครงการศูนย์แสดงสินค้าขึ้น เท่ากับ สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าขึ้นเอง จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

(๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

นัยที่สอง การที่สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ดำเนินการเข้าทำสัญญากับการรถไฟฯ และได้สร้างศูนย์แสดงสินค้าขึ้นเพื่อให้สมาชิกเช่าขึ้น ยังไม่เป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าขึ้นตามมาตรา ๒๒ (๑) เพราะการดำเนินการดังกล่าวของสมาคมการค้ามีลักษณะเป็นการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจของสมาชิกและการสนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกในการ

จำหน่ายสินค้าที่สมาชิกผลิตได้มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ สมาคมการค้าจึงสามารถกระทำได้ ฉะนั้น การที่ห้ามมิให้สมาคมการค้าประกอบวิสาหกิจนั้น จะต้องเป็นการประกอบวิสาหกิจซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก จึงจะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๒ (๑) ได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงขอหารือว่าการที่สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม มอบหมายให้สมาชิกบางคนไปเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์แสดงสินค้าของสมาคมโดยให้สมาชิกนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการลงทุนการก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นผู้จัดจำหน่ายห้องในศูนย์แสดงสินค้า และมีสิทธิเรียกเงินค่าก่อสร้างจากสมาชิกขอเช่าห้องในศูนย์ดังกล่าวได้นั้น เป็นการที่สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมประกอบวิสาหกิจโดยสมาคม หรือเข้ามีส่วนในการประกอบวิสาหกิจตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ หรือไม่ และในภายหลังที่สมาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์แสดงสินค้าของสมาคม จะมีลักษณะเป็นการประกอบวิสาหกิจตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ หรือไม่

๒. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

ข้อเท็จจริง

กรมการค้าภายในได้ทำการตรวจสอบการดำเนินงานของสมาคมการค้าต่างๆ พบว่าสมาคมการค้าบางสมาคมมิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ เพื่อรับรองงบดุลของสมาคมภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีการบัญชี ทำให้สมาคมการค้าซึ่งมีหน้าที่จะต้องส่งรายงานประจำปีกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันประชุมใหญ่ไม่สามารถจัดส่งได้ จึงมีปัญหาว່การที่สมาคมการค้ามิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่จึงไม่สามารถรับรองงบดุลได้นี้ จะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ หรือไม่

ข้อพิจารณาของกรมการค้าภายใน

กรมการค้าภายในมีความเห็นว่า การที่สมาคมการค้ามิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ ทำให้ไม่มีการรับรองงบดุลตามมาตรา ๒๗ และไม่มีการเสนอรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานกิจการของสมาคมการค้าตามมาตรา ๒๘ ต่อที่ประชุมใหญ่นั้น ยังไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เพราะเหตุว่าความผิดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น บังคับให้สมาคมการค้าจ้างงบดุลเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ภายใน ๑๒๐ วัน คือ ความผิดตามมาตราดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ในการณีจัดให้มีการประชุมใหญ่เท่านั้น แต่สมาคมการค้ามิได้จัดประชุมใหญ่ภายใน ๑๒๐ วันเพราะการประชุมใหญ่นั้นเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานไม่เสนองบดุลต่อที่ประชุมใหญ่ภายใน ๑๒๐ วัน แต่ถ้าไม่มีการประชุมใหญ่เลยเท่ากับขาดองค์ประกอบของความผิด การที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่เลยจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และในการพิจารณาประชุมใหญ่นี้ ได้พิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๑ ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ไว้อย่างชัดเจนทุกระยะเวลาสิบสองเดือน ฉะนั้น กรมการค้าภายในจึงมีความเห็นว่า การที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่เลย ไม่มี

ความผิดตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แต่เนื่องจากการพิจารณาของกรรมการค้าภายในนั้น อาจจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและถ้าเป็นไปตามผลการพิจารณาจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อการควบคุมสมาคมการค้า จึงขอหารือว่าการที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่เลย จะมีความผิดตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้าฯ หรือไม่

นอกจากนี้ กรรมการค้าภายในยังได้ส่งเอกสารต่าง ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณา คือ (๑) ระเบียบวาระการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๒๖ และบันทึกรายงานการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๒๖ (๒) สัญญาเช่าที่ดินชั่วคราวบริเวณริมถนนรัชดาภิเษก (๓) ข้อบังคับของสมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม (๔) หนังสือมอบอำนาจทั่วไป ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ และ (๕) ใบเสร็จรับเงินชั่วคราว โครงการศูนย์แสดงสินค้าสมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรรมการค้าภายใน) และตรวจเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒ (๑)^๔ ที่กรรมการค้าภายในหารือมานี้ได้ความว่า สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม (ต่อไปนี้จะเรียกว่า สมาคม) ได้ขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณริมถนนรัชดาภิเษก ใกล้กับกรมพาณิชย์สัมพันธ์ เพื่อสร้างเป็นศูนย์แสดงสินค้าของสมาชิก ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ นายสมพงษ์ บุญศรี ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งเสนอขอเป็นผู้จัดการรับเหมาก่อสร้าง โดยจะสร้างให้ก่อนแล้วให้สมาชิกผู้จองจ่ายค่าก่อสร้างเป็นรายงวด ที่ประชุมของสมาคมได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว ต่อมา นายสมพงษ์บุญศรี ได้ชี้แจงรายละเอียดและเสนอโครงการต่อที่ประชุมของสมาคมอีกครั้งหนึ่งในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๖ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๖ สรุปได้ว่า ขณะนั้นคณะทำงานที่สมาคมตั้งขึ้น ได้ขอเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ ไว้ ๘ แปลง ที่ดินนี้จะสร้างห้องแสดงสินค้าได้ ๑๖๐ ห้อง การก่อสร้างห้องแสดงสินค้าจำนวนมากกว่านี้สมาคมไม่มีเงินสำรองและไม่มียุทธศาสตร์ที่จะลงทุนหรือแม้ว่าจะมีทุนก็ทำไม่ได้ เพราะไม่กล้าเสี่ยงหากไม่มีการมาจอง นายสมพงษ์ บุญศรี จึงเสนอขอเป็นผู้ลงทุน และเพื่อให้ขายห้องได้ทั้งหมดก็จะทำหนังสือถึงสมาชิกทุกคนให้ทราบและขอความร่วมมือไปยังสมาคมอื่น ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันเข้ามาค้าขายในสถานที่เดียวกัน และเมื่อรวมจำนวนสมาชิกและบุคคลอื่นที่จองมาแล้ว คาดว่าจะขายได้จำนวน ๑๖๐ ห้อง และถ้าขายได้ไม่ครบ นายสมพงษ์ บุญศรี จะเป็นผู้รับผิดชอบเอง

สำหรับรายละเอียดที่นายสมพงษ์ บุญศรี จัดทำขึ้นนั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า โครงการนี้ให้ใช้ชื่อว่า “ศูนย์แสดงสินค้าของสมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม” ผู้เป็นเจ้าของโครงการคือสมาคม โครงการนี้มีความเป็นมาเนื่องจากมีสมาชิกเรียกร้องให้มีการจัดสถานที่เพื่อจำหน่ายสินค้าของตนเอง สมาคมจึงดำเนินการติดต่อขอเช่าที่จากการรถไฟฯ เพื่อจัดสร้างศูนย์

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

แสดงสินค้าดังกล่าว วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ เพื่อปรับโครงสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรมของสมาคมให้สอดคล้องกับจุดประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ และให้สมาชิกที่จำหน่ายสินค้าได้ตลอดปีและเป็นที่ติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ และช่วยผู้ประกอบการในด้านการตลาดโดยไม่ต้องผ่านนายหน้าคนกลาง และให้ศูนย์ดังกล่าวเป็นศูนย์กลางการส่งออก ส่วนนโยบายการลงทุนและข้อจำกัดความรับผิดชอบนั้น กำหนดกันว่าเนื่องจากสมาคมไม่มีวัตถุประสงค์ในทางหากำไรจึงไม่ต้องเสี่ยงหรือรับผิดชอบต่อภาวะกำไรขาดทุน ดังนั้น นายสมพงษ์ บุญศรี จะรับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการโครงการและรับผิดชอบในด้านการลงทุน การก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายทั้งโครงการด้วยตนเอง และเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน นายสมพงษ์ บุญศรี จะเป็นผู้รับมอบอำนาจจากสมาคมเกี่ยวกับการทำสัญญาการก่อสร้าง การจัดจำหน่ายการจัดหาสมาชิกให้เข้ามาอยู่ให้เต็ม รวมทั้งรับจ่ายเงินจนเสร็จสิ้นโครงการ โดยสมาคมไม่ต้องรับผิดชอบในการขาดทุนใด ๆ ทั้งสิ้น และในการนี้ให้มีคณะกรรมการโครงการเป็นผู้ดูแลควบคุมนโยบายและให้รายงานต่อคณะกรรมการของสมาคมทุกระยะ ซึ่งเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วให้ส่งมอบให้สมาคมเป็นผู้ดูแลจัดการบริหารต่อไป โดยสมาชิกเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างของตนเองและเป็นเจ้าของสิทธิในการเช่าที่จากการรถไฟฯ ร่วมกัน

ที่ประชุมสมาคมพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการดังกล่าว และต่อมาจึงทำหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ ให้นายสมพงษ์ บุญศรี มีอำนาจกระทำการแทนสมาคมในการทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ออกแบบแปลนแผนผังสิ่งปลูกสร้างขออนุญาตใด ๆ ต่อทางราชการหรือบุคคลทั่วไป จัดให้มีการก่อสร้าง จัดหาสมาชิกให้เข้ามาใช้สิทธิในอาคารร้านค้าในโครงการนี้ ตลอดจนรับจ่ายเงิน จัดให้มีบุคคลากร เครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องใช้ยานพาหนะ เพื่อการก่อสร้างเต็มตามโครงการ

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาในเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการสมาคม ครั้งที่ ๓/๒๕๒๔ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่า มีบุคคลขอให้สมาคมรับผิดชอบเพราะไม่ได้รับโอนสิทธิในสิ่งปลูกสร้าง ในที่ประชุมของสมาคมจึงมีการให้ความเห็นว่าการมอบอำนาจโดยหนังสือมอบอำนาจทั่วไป ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ นั้น ทางด้านกฎหมายถือว่าสมาคมย่อมเป็นตัวการและนายสมพงษ์ บุญศรี เป็นตัวแทนของสมาคม เมื่อตัวแทนกระทำการใด ๆ ตัวการย่อมต้องรับผิดชอบทุกกรณี และเพื่อเป็นการป้องกันสมาคม เห็นควรมีหนังสือแจ้งให้นายสมพงษ์ บุญศรี รายงานและส่งมอบเอกสารหลักฐานการดำเนินการศูนย์แสดงสินค้าและหลักฐานการรับจ่ายเงิน ซึ่งในที่สุดที่ประชุมสมาคมมีมติให้ถอนอำนาจนายสมพงษ์ บุญศรี จากตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการศูนย์แสดงสินค้า แล้วยกเลิกหนังสือมอบอำนาจ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการแทนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาข้อหาหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ประเด็นการหาหรือของกรมการค้าภายในมีว่า การจัดสร้างศูนย์แสดงสินค้าของสมาคมจะเป็นการเข้ามีส่วนในการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าตาม

มาตรา ๒๒ (๑)^๔ หรือไม่ และต่อมาเมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการแทนนายสมพงษ์ บุญศรี แล้ว จะเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าหรือไม่

ปัญหาที่ว่าอย่างไรจะเป็น “การประกอบวิสาหกิจ” นั้น พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ ไม่มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ คำว่า “ประกอบวิสาหกิจ” นี้ มีบัญญัติใกล้เคียงอยู่ในมาตรา ๔^๕ ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรม หรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ให้ความหมายของคำว่า “วิสาหกิจ” ว่า การประกอบกิจการ เช่น การผลิต การขนส่ง การจำหน่ายฉะนั้น โดยนัยของบทนิยาม “ผู้ประกอบวิสาหกิจ” และความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เห็นว่า การประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้า หมายถึง การทำธุรกิจการค้าโดยสมาคมนั่นเอง

ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสมาคมนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) เห็นว่า ตามสัญญาเช่าที่ดินชั่วคราวบริเวณริมถนนรัชดาภิเษก ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย กับสมาคม ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ นั้น คู่สัญญาตกลงกันเช่าที่ดินแปลงที่ ๖๕ ถึง ๘๒ เพื่อสร้างเป็นศูนย์แสดงสินค้า ซึ่งผู้เช่าสัญญาว่าจะไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างถาวรใด ๆ ในที่เช่านอกจากอาคารชั่วคราวชั้นเดียวที่ผู้ให้เช่ายอมให้ผู้เช่าปลูกสร้างได้ ตามที่ได้ตกลงกันในสัญญาเช่านี้จึงเห็นได้ชัดเจนว่าสมาคมจะใช้ที่ดินเพื่อเป็นศูนย์แสดงสินค้าเท่านั้น แต่จากเอกสารรายงานการประชุมของสมาคม ได้ความว่าจะจัดสร้างขึ้นเป็นอาคารถาวร และให้สมาชิกและบุคคลภายนอกเข้าจองสิทธิการเช่าได้ นอกจากนี้ ในที่ประชุมของสมาคมยังมีความเห็นว่า จะให้เช่าเฉพาะผู้ประสงค์เข้ามาขายสินค้าที่ตนเองผลิตได้เท่านั้น จะไม่ให้มีการจองไว้สำหรับการเช่าต่อ (ขายต่อ) เพื่อหวังกำไรโดยไม่เปิดร้านค้าขาย ฉะนั้น ศูนย์แสดงสินค้านี้จึงสร้างขึ้นเป็นร้านค้าถาวรและเปิดเป็นสถานที่ขายสินค้าตามปกติ ดังนั้น จึงมิใช่เป็นศูนย์แสดงสินค้าของสมาชิกตามที่มีมุ่งหมายในสัญญาเช่า

นอกจากนี้ แม้ว่าความคิดริเริ่มในการจัดให้มีศูนย์แสดงสินค้าจะมาจากสมาชิกของสมาคม และตามโครงการที่จัดทำขึ้นได้กำหนดว่าจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงนั้น สมาคมได้มอบหมายให้นายสมพงษ์ บุญศรี เป็นผู้ลงทุนและรับดำเนินการตามโครงการทั้งหมด รวมทั้งรับผิดชอบต่อการขาดทุนถ้าหากมีด้วยการเสี่ยงต่อการขาดทุนดังกล่าวนี้ เห็นว่า ก็เป็นกรณีปกติแห่งการประกอบธุรกิจทางการค้าซึ่งผู้ประกอบการต้องเสี่ยงต่อผลของการค้านั้น ฉะนั้น การจัดทำโครงการศูนย์แสดงสินค้าของสมาคมจึงเป็นการทำ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้าอุตสาหกรรม หรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง

ธุรกิจทางการค้าโดยสมาคม นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงอีกว่า ศูนย์แสดงสินค้าที่จัดสร้างขึ้นนี้มิได้ให้สมาชิกของสมาคมเป็นผู้จองเท่านั้น แต่ให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้จองด้วย ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกนี้ จึงยังได้ความชัดเจนว่าเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมนั่นเอง ข้อเท็จจริงยังได้ความต่อไปว่า เมื่อสมาชิกของสมาคม (รวมทั้งบุคคลภายนอก) ได้จ่ายเงินค่าก่อสร้างไปแล้ว ก็เข้าเป็นเจ้าของสิ่งก่อสร้างนั้น และต่างขายสินค้าของตนได้ตลอดสัญญาเช่าที่ดิน อาคารที่กำหนดตามโครงการนี้ก็มีลักษณะเป็นตึกแถว ๑๖๐ ห้อง หาใช่เป็นที่แสดงสินค้าตามที่สมาคมได้ทำสัญญาเช่ากับการรถไฟฟ้า ไม่

สำหรับปัญหาที่ว่า เมื่อเพิกถอนอำนาจของนายสมพงษ์ บุญศรี แล้ว และมอบหมายให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป จะเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมีความเห็นแล้วว่า การจัดสร้างศูนย์แสดงสินค้าของสมาคมเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าขึ้นเองแล้ว ฉะนั้น การที่มอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการแทน จึงเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าขึ้นเองด้วย

อนึ่ง มาตรา ๒๒ (๑) นี้ บัญญัติถึงการประกอบวิสาหกิจของสมาคมโดยมิได้กล่าวความเป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่เป็นการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจของสมาชิกแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อฟังว่าการกระทำของสมาคมเป็นการประกอบวิสาหกิจแล้ว ก็ย่อมเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๒๒ (๑)

๒. ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

ปัญหาที่ว่าสมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่จะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗^๓และมาตรา ๒๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๗ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาคมการค้าจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่งในรอบสิบสองเดือนอันเป็นรอบปีในทางบัญชีของสมาคมการค้า และนำเสนอเพื่ออนุมัติต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมการค้าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่สิ้นปีการบัญชี และมาตรา ๒๘ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาคมการค้าจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุล และให้ส่งสำเนารายงานกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่ ฉะนั้น จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จึงเห็นได้ว่าการจัดทำงบดุลและการ

^๓มาตรา ๒๗ ให้สมาคมการค้าจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่งในรอบสิบสองเดือนอันจัดว่าเป็นรอบปีในทางบัญชีของสมาคมการค้าขึ้น

งบดุลนั้นต้องมีรายการแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของสมาคมการค้ากับทั้งบัญชีรายรับรายจ่าย งบดุลต้องทำให้แล้วเสร็จและจัดให้มีผู้สอบบัญชีสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมการค้าภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่สิ้นปีการบัญชี

^๔มาตรา ๒๘ ให้สมาคมการค้าจัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินการกิจการของสมาคมการค้าเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุล และให้ส่งสำเนารายงานกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่

ประชุมใหญ่นั้น เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่สมาคมการค้าจะต้องกระทำทั้งสองประการต่างหากจากกันและต้องทำทั้งสองอย่างด้วย เมื่อไม่มีการทำงานบุคคลแล้วย่อมจะประชุมใหญ่ไม่ได้ หรือถ้าไม่มีการประชุมใหญ่แล้ว การอนุมัติงบดุลก็ไม่สามารถจะมีขึ้นได้ การฝ่าฝืนหน้าที่ประการใดประการหนึ่งนั้นเป็นความผิดสำเร็จในตัวเอง ดังนั้น การประชุมใหญ่จึงมิใช่เป็นองค์ประกอบความผิดของการทำงานบุคคล เมื่อมาตรา ๕๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ บัญญัติว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จะต้องถูกระวางโทษตามที่กำหนด การที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ซึ่งจะต้องถูกระวางโทษตามมาตรา ๕๐ ด้วยเช่นกัน การแยกพิจารณาว่าการไม่จัดทำงานบุคคลจะเป็นความผิด แต่การไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่ไม่เป็นความผิดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่าเป็นการตีความกฎหมายในทางที่ไร้ผล ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นี้แล้ว เห็นว่า การกำหนดให้สมาคมการค้าต้องจัดทำงานบุคคลและรายงานประจำปีเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมการค้าและส่งสำเนางบดุลและรายงานให้นายทะเบียนนั้น ก็เพื่อให้ นายทะเบียนสามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของสมาคมการค้าได้ ถ้าถือเอาว่าการไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่ไม่เป็นความผิดแล้ว ก็จะทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยสมาคมการค้านั้นจะไม่ส่งสำเนางบดุล และรายงานประจำปีแก่นายทะเบียนได้ โดยอ้างว่าเป็นเพราะมิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ และเมื่อพิจารณาในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษแล้วเห็นได้ว่า ก็ได้แยกความผิดตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ออกจากกัน ฉะนั้น กล่าวโดยสรุป ปัญหาข้อหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การที่สมาคมการค้าไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่นั้น เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

ส่วนปัญหาที่กรรมการค้าภายในหรือมาใน (๒) ว่า เมื่อสมาคมมิได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น การที่สมาคมมีหน้าที่จะต้องส่งรายงานประจำปีกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันประชุมใหญ่นั้น ระยะเวลาสามสิบวันจะเริ่มต้นการนับอย่างไร และจะเป็นความผิดมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้าหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เมื่อมีความเห็นว่าการไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และเป็นความผิดตามมาตรา ๕๐ แล้ว ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มี การประชุมใหญ่ การนับเวลาตามมาตรา ๒๘ จึงมีอาจจะเกิดขึ้นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔มาตรา ๕๐ สมาคมการค้าใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ หรือ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๘