

เลขเสร็จ

105/2541

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522

เนื้อหา

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ พณ 0407/9370 ลงวันที่ 7
พฤศจิกายน 2540 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการค้าภายใน
มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

1. บทบัญญัติมาตรา 29 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดโดยลำพัง
สมคบหรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร
หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า แต่โดยที่กฎหมาย
มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า การกระทำการใดจึงจะถือเป็นการกตราคาสินค้าให้ต่ำ
เกินสมควร การกระทำการใดถือเป็นการทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือการกระทำ
อย่างใดทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า และการทำให้ราคาต่ำ สูง หรือปั่นป่วนนั้น
ต้องพิจารณาว่ามีผลต่อตลาดทั้งระบบ หรือพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการ
ที่กระทำการนั้นเท่านั้น

2. จากการติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าและพฤติกรรม
ของผู้ประกอบธุรกิจได้พบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหลากหลาย
รูปแบบ กล่าวคือ

2.1 กรณีผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าสูงกว่าราคาที่ตนเองเคยขาย เช่น
ผู้จำหน่ายขายปูนซีเมนต์ถุงละ 80 บาท โดยราคาตั้งกล่าวสูงกว่าเดิมที่เคยขายถุงละ
70 บาท ทั้งที่ต้นทุนไม่เปลี่ยนแปลง

2.2 กรณีผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าสูงกว่าราคาที่ตนเองได้ปิดป้าย
แสดงราคาไว้ เช่น ปิดป้ายราคาอาหารไว้ชามละ 20 บาท แต่ขายชามละ 30 บาท

2.3 กรณีผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้จำหน่ายปลีกขายสินค้าสูงกว่า
ราคาที่ผู้ผลิตได้พิมพ์ไว้บนภาชนะบรรจุ เช่น ผู้ผลิตพิมพ์ราคาน้ำมันพืชไว้ขวดละ 35 บาท
ผู้จำหน่ายปลีกนำมาขายราคาขวดละ 40 บาท

2.4 กรณีผู้ผลิตพิมพ์ราคาขายปลีกไว้บนภาชนะบรรจุแล้ว ผู้จำหน่าย
ปลีกได้ปิดป้ายแสดงราคาใหม่สูงกว่าราคาที่ผู้ผลิตพิมพ์ไว้แล้วขายในราคาที่ตนเองปิดป้าย
เช่น ผู้ผลิตสก็อตช์ไวน์พิมพ์ราคาไว้แผ่นละ 14 บาท ผู้จำหน่ายปิดป้ายราคาใหม่เป็น

สำนักงานแผ่นละ 15 บาท แล้วขายในราคาแผ่นละ 15 บาท

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเท็จจริงดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกัน

เป็นสองฝ่าย คือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายแรก เห็นว่าการกระทำตามข้อ 2. ยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่า

เป็นความผิดตามมาตรา 29 เนื่องจากการกีดราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร การทำให้

ราคาสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคานั้นจะถือเป็นการผิด

ตามมาตรา 29 ได้ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ราคาของผู้ประกอบการรายอื่น

ในตลาด เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาว่าราคาเท่าใด จึงจะเกินสมควร หรือลักษณะ

อย่างไรเป็นการปั่นป่วน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการกระทำตามข้อ 2. เป็นความผิดตามมาตรา 29 แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากการกีดราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร การทำให้ราคาสูงเกินสมควรหรือการ

ทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาที่จะถือเป็นการผิดตามมาตรา 29 ได้นั้น ควรพิจารณา

การกระทำเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการรายนั้นก็เพียงพอแล้วโดยไม่ต้องคำนึงถึง

ราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดหรือต้องมีเกณฑ์กำหนดว่าราคาเท่าใดจึงจะถือว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกินสมควร หรือเกิดความปั่นป่วน

ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

และการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องนี้ถูกต้องชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมการค้าภายใน

จึงใคร่ขอหารือดังนี้

(1) การกระทำอย่างใดที่จะถือเป็นการกีดราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร

การทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า และการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทำนั้นจะต้องเป็นกรณีการขายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีอื่น ๆ เช่น การลดปริมาณ

การผลิตให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาดเพื่อทำให้ราคาสูงขึ้น การทุ่ตลาด เป็นต้น

(2) การกระทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกินสมควร หรือการทำให้เกิดความ

ปั่นป่วนซึ่งราคานั้นพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำนั้น หรือต้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณามีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบ และพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาของ

ผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด และเกณฑ์ของราคาว่าเท่าใดถือว่าเกินสมควร

(3) การกระทำของผู้ประกอบการตามข้อ 2.1 ข้อ 2.2 ข้อ 2.3

และข้อ 2.4 จะถือเป็นการผิดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้พิจารณา

ข้อหารือดังกล่าวข้างต้นประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์(กรมการค้า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภายใน) แล้ว มีความเห็นในเบื้องต้นว่า ข้อหาหรือทั้งสามประเด็นของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ นั้น เกี่ยวข้องกับการตีความมาตรา 29*(1) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และโดยที่กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติใน มาตรา 45*(2) กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 29 ไว้ บทบัญญัติมาตรา 29 จึงถือเป็นบทบัญญัติ ที่มีลักษณะในทางอาญา ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความในทางขยายความไม่ได้ สำหรับปัญหาตามประเด็นที่หาเรียนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำความใดที่จะถือเป็นการกตราคาสินค้า ให้ตกต่ำเกินสมควร การทำให้ราคาสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า และการกระทำนั้นจะต้องเป็นกรณีการขายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีอื่นได้ด้วย นั้น เห็นว่า มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 กำหนดว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า" ซึ่งคำว่า "ดำเนินการใด ๆ" ในมาตรา 29 นี้ มีความหมายกว้าง ไม่จำกัดเฉพาะกรณีการขายเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ทำให้เกิดผลต่อราคาสินค้าดังที่ระบุไว้ในมาตรา 29 ทั้งนี้ กรณีที่จะถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสินค้า ส่วนผลแห่งการกระทำอย่างไร

+-----+
 *(1) มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใด โดยลำพัง สมคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า

* (2) มาตรา 45 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 35 หรือมาตรา 37 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นคนต่างด้าว ให้เนรเทศผู้นั้น ออกนอกราชอาณาจักรด้วย

จึงจะถือเป็นการทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้านั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ มิได้ระบุหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีได้ระบุหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองนี้ ก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นเช่นกัน เช่น มาตรา 69*(3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา 387*(4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งจะต่างกับกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาไว้ เช่น กรณีของธุรกิจควบคุมตามมาตรา 33*(5) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522

ดังนั้น ผลแห่งการกระทำอย่างใดจะถือเป็นกรณีราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือเกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าตามมาตรา 29 จึงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัย

+-----+

* (3) มาตรา 69 ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ถ้าผู้กระทำได้กระทำไปเกินสมควร แก่เหตุ หรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น หรือเกินกว่ากรณีแห่งการจำต้องกระทำเพื่อป้องกัน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ถ้าการกระทำนั้นเกิดขึ้นจากความตื่นเต็น ความตกใจ หรือความกลัว ศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำก็ได้

* (4) มาตรา 387 ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควรแล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลานั้นก็ได้อีก และถ้าฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไซ้ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้

* (5) มาตรา 33 ในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา 32 ไม่เหมาะสม โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมแล้ว ให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดราคาตามที่เห็นสมควรได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าคณะกรรมการกลางมิได้กำหนดราคาภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าราคาที่แจ้งตามมาตรา 32 เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบการควบคุมไม่แจ้งราคาขายสินค้าตามมาตรา 32 คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าราคาที่กำหนดนั้น เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนดตามวรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง การทำให้ราคาสินค้าต่ำหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า จะพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำนั้น หรือต้องพิจารณาว่ามีผลต่อราคาของตลาดทั้งระบบและพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เช่น ราคาของผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด และเกณฑ์ของราคาว่าเท่าใดถือว่าเกินสมควร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มิได้ระบุเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้ราคาสินค้าปั่นป่วนหรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบถึงราคาสินค้าในตลาดนั้น ส่วนกรณีที่ว่าเกณฑ์ของราคาเท่าใดถือว่าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากราคาตลาดเป็นกรณี ๆ ไป ดังที่กล่าวไว้ในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ประกอบการตามข้อ 2.1 ถึง 2.4

สำนักงาน ตามหนังสือหารือของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ จะถือเป็นการฝ่าฝืนความผิดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 หรือไม่ นั้น เห็นว่า การกระทำอย่างไรจะถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 นั้น ต้องพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 29 นั้นเอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ลงชื่อ) อัครราช จุฬารัตน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(นายอัครราช จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2541

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา