

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การรับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๖

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒

กรมการค้าภายใน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๔๐๒/๖๙๙๐ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการค้าภายในซึ่งดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรับแจ้งข้อมูลตามมาตรา ๒๖ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่มุ่งดูแลราคาสินค้าและค่าบริการให้เป็นธรรม จึงมีส่วนราชการขอใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อดูแลสินค้าและบริการที่ตนเองรับผิดชอบ โดยขอให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.)ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ ออกประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งราคาค่าบริการและประสงค์จะให้แจ้งข้อมูล ณ สถานที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นเป็นสองนัย คือ

(๑) นัยแรก เห็นว่า มาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้ กกร. มีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งราคา มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนักหรือส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการที่เป็นอยู่ในวันที่ กกร. กำหนดต่อเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และเมื่อได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวแล้ว กกร. อาจห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่ได้แจ้งไว้หรือจำหน่ายสูงหรือต่ำกว่าราคาที่แจ้ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการฯ ตามระเบียบที่ กกร. กำหนด จึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนาพิเศษกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่รับแจ้งแตกต่างจากการรับแจ้งข้อมูลอื่น ๆ ที่ให้ผู้รับแจ้งเป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น เช่น ในมาตรา ๒๕ (๕) ดังนั้น เมื่อ กกร.ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ ประกาศกำหนดให้มีการแจ้งราคาฯ ประกาศ กกร. จึงต้องกำหนดให้แจ้งต่อเลขาธิการฯ เท่านั้น ไม่อาจให้แจ้งต่อบุคคลอื่นได้ ประกอบกับเมื่อมาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (สำนักงาน กกร.) ขึ้นในกรมการค้าภายใน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานธุรการของ กกร. ปฏิบัติการตามประกาศและมติของ กกร. โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการฯ และเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน กกร. การยื่นข้อมูลตามมาตรา ๒๖ จึงต้องให้ยื่น ณ สำนักงาน กกร. การให้ยื่น ณ สถานที่ราชการแห่งอื่นอาจไม่ชอบด้วยข้อกำหนดของกฎหมายและมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องคดีว่าความผิดเกิด ณ สถานที่ใด

ส่งพร้อมหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๖๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) นัยสอง เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๒๖ กำหนดให้แจ้งราคาฯ ต่อเลขาธิการฯ ก็ตามแต่สามารถออกประกาศ กกร. กำหนดให้ยื่นข้อมูล ณ สถานที่ราชการแห่งอื่นได้ และผู้รับข้อมูลจะเป็นบุคคลใดก็ได้ เนื่องจากเป็นการกำหนดวิธีการในการรับแจ้งและในทางปฏิบัติ เลขาธิการฯ ไม่อาจมารับแจ้งข้อมูลด้วยตนเองได้อยู่แล้ว

เพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว กรมการค้าภายในจึงขอหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) การออกประกาศ กกร. โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ จะกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งข้อมูล ณ สถานที่ราชการแห่งอื่น ที่มีใช้สำนักงาน กกร. กรมการค้าภายใน ได้หรือไม่ กรณีที่ดำเนินการได้ บุคคลผู้รับแจ้งข้อมูลต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่

(๒) การออกประกาศ กกร. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งข้อมูลตามมาตรา ๒๖ ต่อเลขาธิการฯ แต่ให้ไปยื่น ณ สถานที่ราชการแห่งอื่น ที่มีใช้สำนักงาน กกร. กรมการค้าภายในได้หรือไม่

(๓) เลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นรับแจ้งข้อมูลตามมาตรา ๒๖ แทนได้หรือไม่

(๔) กรณีที่ดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) ได้ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจไม่แจ้งหรือแจ้งข้อมูลเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จะถือว่าความผิดเกิด ณ สถานที่ราชการใด และส่วนราชการใดมีอำนาจในการดำเนินคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการค้าภายในโดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายในและกรมทรัพย์สินทางปัญญา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมการค้าภายในว่า กรมทรัพย์สินทางปัญญามีปัญหากรณีผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ลิขสิทธิ์งานเพลงเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน เช่น ร้านคาราโอเกะ โดยผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องจ่ายค่าใช้ลิขสิทธิ์หลายครั้งและในอัตราต่างกันให้แก่ผู้ที่อ้างตัวว่าเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์หลายราย และบางครั้งผู้ประกอบธุรกิจไม่ยอมจ่ายค่าลิขสิทธิ์ เพราะไม่แน่ใจว่าผู้ที่มาเรียกเก็บเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์จริงหรือไม่ จนถูกจับกุมและถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาซึ่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดอัตราโทษไว้สูงมาก และคดีนี้เป็นความผิดอันยอมความได้ ผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องการถูกฟ้องคดีจึงยอมความและเสียเงินให้แก่ผู้ที่อ้างตัวว่าเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจได้รับความเดือดร้อน ปัญหาการจับกุมค่าลิขสิทธิ์ที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรมนี้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ฯ ยังไม่มีมาตรการควบคุม และกรมทรัพย์สินทางปัญญา เห็นว่า มาตรการตามมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่า

^๑ มาตรา ๒๖ ให้ กกร. มีอำนาจประกาศให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งชื่อ ราคาซื้อ ราคาจำหน่าย มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนักต่อหน่วย รวมทั้งชื่อและปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการนั้น และลักษณะอย่างอื่นของสินค้าหรือบริการควบคุมตามที่เป็นอย่างอื่นไว้ กกร. กำหนดต่อเลขาธิการ

ด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจแจ้งราคาสินค้าหรือบริการควบคุมสามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมราคาการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ที่ซ้ำซ้อนได้ เพราะการให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้าเป็นสินค้าและบริการควบคุมอย่างหนึ่งตามข้อ ๓ (๒๑)^๒ แห่งประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้ กกร. ออกประกาศตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าของลิขสิทธิ์แจ้งราคาการจัดเก็บงานเพลงอันมีลิขสิทธิ์โดยตรงต่อกรมทรัพย์สินทางปัญญา แล้วดำเนินการไปได้เลย กล่าวคืออธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญาสามารถใช้อำนาจแทนเลขาธิการฯ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป มิใช่แต่เพียงให้กรมทรัพย์สินทางปัญญารับข้อมูลแล้วส่งต่อมายังเลขาธิการฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นนี้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการฯ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าจะมอบอำนาจให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่ เป็นประเด็นหลักที่กรมการค้าภายในประสงค์จะหารือ ซึ่งในประเด็นนี้มีความเห็นว่า กรณีดังกล่าว เลขาธิการฯ ไม่สามารถมอบอำนาจให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนตนได้ เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งข้อมูลต่อเลขาธิการฯ เพราะตำแหน่งเลขาธิการฯ เป็นตำแหน่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่

เมื่อได้แจ้งรายการตามวรรคหนึ่งแล้ว กกร. อาจห้ามมิให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายรายนั้นจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่แตกต่างไปจากรายการตามที่ได้แจ้งไว้ หรือจำหน่ายในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาตามที่ได้แจ้งไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่ กกร. กำหนด

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ ข้อ ๓ ให้สินค้าและบริการดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าและบริการควบคุม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๑) การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า

^๓ มาตรา ๑๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กกร.” ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินงานธุรการของ กกร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กกร.

(๒) ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่อ กกร.

(๓) ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กกร.

(๔) รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา

(๕) กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กกร.

กำหนดให้อธิบดีกรมการค้าภายในทำหน้าที่เป็นเลขาธิการฯ โดยตำแหน่ง และมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดให้เลขาธิการฯ เป็นกรรมการและเลขานุการใน กกร. ทั้งนี้เนื่องจากเลขาธิการฯ จำต้องมีความรู้เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการควบคุมเป็นอย่างดี เพื่อนำข้อมูลตามที่อยู่ผู้ประกอบการได้แจ้งตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เสนอต่อ กกร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ว่าจะสมควรกำหนดห้ามผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมในลักษณะที่แตกต่างไปจากรายการตามที่ได้แจ้งไว้หรือจำหน่ายในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาตามที่ได้แจ้งไว้หรือไม่ อีกทั้งหากกฎหมายประสงค์จะให้เลขาธิการฯ มอบหมายบุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ก็คงจะบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๙ (๘)^๕ ที่กำหนดให้ กกร. สามารถมอบหมายให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กจร.) เลขาธิการฯ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนได้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้แจ้งข้อมูลต่อเลขาธิการฯ เท่านั้น และเมื่อเลขาธิการฯ ไม่อาจมอบอำนาจให้ส่วนราชการอื่นได้รับแจ้งข้อมูลแทนตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการฯ ได้แล้ว ก็ไม่อาจแจ้งข้อมูล ณ สถานที่อื่นใดได้อีกและไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลผู้รับแจ้งข้อมูลต้องเป็นพนักงาน

(๖) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กกร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กกร.

มอบหมาย

^๕ มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “กกร.” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ กกร. ทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

^๕ มาตรา ๙ ให้ กกร. มีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

- (๑) ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔
- (๒) กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๕
- (๓) สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๖
- (๔) ให้ความเห็นชอบประกาศที่ออกตามมาตรา ๒๗
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา

๒๘

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง

(๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา ๓๓

(๘) เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ในการนี้ กกร. อาจมอบหมายให้ กจร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนก็ได้

(๙) พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา

(๑๐) เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น

เจ้าหน้าที่หรือไม่ และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่กระทำความผิดและส่วนราชการใดมีอำนาจ
ดำเนินคดีแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗