

# ด่วนที่สุด

ที่ นร 0601/๑๑๑



เลขรับที่ ๒๐/๗ เลขรับที่ ๒๖/๑  
วันที่ 30/1/๒๕๔๑ วันที่ ๒๖/๑๒/๒๕๔๐ 141๐  
กระทรวงพาณิชย์รับเลขที่ 193๐8  
วันที่ 26 ธ.ค. ๒๕๔๐ เวลา 11:4๐ น.  
ผู้รับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

25 ธันวาคม 2540

เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี  
กระทรวงพาณิชย์  
เลขรับ 4683  
วันที่ 16 ธันวาคม 19๙๐

① เรียน ปลัดกระทรวงพาณิชย์

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 6453  
ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540

รพ.พาณิชย์ 1  
เลขที่รับ 3๐2  
วันที่ 2๕ ธ.ค. ๒๕๔๐ เวลา 1๐:2๐ น.

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้กระทรวงพาณิชย์จัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กรมการค้าภายในขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งเป็นสินค้าควบคุมตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ไม่ว่าจะเป็นราคาจำหน่าย ณ โรงงาน ราคาจำหน่ายส่ง หรือราคาจำหน่ายปลีก จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หรือเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และคณะกรรมการแต่ละคณะควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างไร เพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ต่างเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์และกลไกการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายตลอดจนขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาไว้โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดและเหมาะสมกับการจัดระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย แต่มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายโดยมิได้มีบทควบคุมการค้าปลีกแต่อย่างใด ฉะนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงมีอำนาจในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงาน เท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฯ ได้กำหนดวิธีดำเนินการตลอดจนกลไกในการบังคับใช้กฎหมายไว้เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายหรือวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมในลักษณะที่จะกระทบ

กระเทือนต่อผู้บริโภคโดยตรง ในขณะที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ ฉะนั้น คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ จึงมีอำนาจในการกำหนดราคาจำหน่ายส่งและราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทราย

อนึ่ง สำหรับปัญหาอันเป็นที่มาของข้อหาหรือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เห็นว่า เป็นปัญหาที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้งสองควรใช้วิธีการประสานงานกันในทางบริหารเพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งนอกจากจะมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานคณะกรรมการน้ำตาลทราย และเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาโดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดอีกด้วย ดังนั้น หากได้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว การกำหนดราคาในขั้นตอนดังกล่าวน่าจะเป็นข้อยุติและถือปฏิบัติร่วมกันได้ เพราะในที่สุดก่อนการประกาศใช้บังคับ ก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะสามารถพิจารณาความเหมาะสมและหาข้อยุติในปัญหาต่าง ๆ ได้

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการค้าภายใน) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

เรียน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อโปรด

๑ ทราบ ๐ พิจารณา  
นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร ผู้แทน ร.ด. ๑๑ (ส.ก.ท)  
๑๓ ต.ค. ๒๕๔๐

สำนักงานเลขานุการกรม  
โทร. 2220206-9  
โทรสาร 2266204,  
2241401

๒) 13 ต.ค. ๒๕๔๐  
13 ต.ค. ๒๕๔๐  
และ นาย ก. ย. น. น. น.  
26/12/40

ขอแสดงความนับถือ

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร)

เรียน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อโปรด  
๑ ทราบ ๐ พิจารณา  
๑๓ ต.ค. ๒๕๔๐

๓) - ทราบ  
อ. นาย ก. ย. น. น. น.  
๑๓ ต.ค. ๒๕๔๐  
๒๙ ต.ค. ๒๕๔๐

(นายไพฑูรย์ แก้วทอง)  
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์  
กองกลางรับจาก สด.  
๒๙ ต.ค. ๒๕๔๐

## บันทึก

### เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย

กรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0407/8899 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2540 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้มีบทบัญญัติมาตรา 23 ให้อำนาจคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด กำหนดให้สินค้าใดสินค้าหนึ่งเป็นสินค้าควบคุม ทั้งนี้ การกำหนดสินค้าควบคุมดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน และเมื่อได้มีประกาศของคณะกรรมการดังกล่าวให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการยี่อำนาจที่จะกำหนดมาตรการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เช่น การกำหนดราคาขายสินค้าควบคุมให้ผู้จำหน่าย จำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด ซึ่งข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้มีการประกาศให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม และกำหนดมาตรการให้ผู้ผลิต ผู้ขายส่ง และผู้ขายปลีก จำหน่ายน้ำตาลทรายได้ไม่สูงกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 17(18) ให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรและกำหนดราคาน้ำตาลทรายไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

กรมการค้าภายในพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ในการกำหนดราคาสินค้าน้ำตาลทรายไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการ ใช้อำนาจตามกฎหมายมิให้ซ้ำซ้อนกัน จึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไม่ว่าจะเป็นราคาจำหน่าย ณ โรงงาน ราคาจำหน่ายส่ง หรือราคาจำหน่ายปลีก จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและ ป้องกันการผูกขาด หรือกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการค้าภายใน) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) ข้อเท็จจริงได้ความว่า น้ำตาลทรายได้ถูก กำหนดเป็นสินค้าควบคุมโดยมีการกำหนดราคาจำหน่ายส่งและราคาจำหน่ายปลีกตาม พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติกำหนดราคา สินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาก่อนแล้วตามลำดับ ต่อมา เมื่อได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การกำหนดราคาจำหน่าย น้ำตาลทรายในทางปฏิบัติจะกระทำโดย ในทุกปี คณะกรรมการน้ำตาลทรายซึ่งมีผู้แทน กระทรวงพาณิชย์เป็นประธานและรองประธาน จะเป็นผู้พิจารณากำหนดราคาจำหน่าย น้ำตาลทราย ณ โรงงานในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยเฉลี่ยตามความเป็นจริงในปีที่ผ่านมา แล้วส่งให้คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณา เมื่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นชอบก็จะแจ้งผล ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ ซึ่งคณะกรรมการกลางกำหนด ราคาสินค้าฯก็จะนำราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงานตามที่คณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทรายกำหนดไปออกประกาศกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงาน และ กำหนดราคาจำหน่ายส่ง และราคาจำหน่ายปลีกในอัตราที่เหมาะสมเพิ่มขึ้นจากราคา จำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงานต่อไป สำหรับที่มาของปัญหาข้อหารือนี้ เนื่องจาก กระทรวงพาณิชย์ได้ทราบว่า กระทรวงอุตสาหกรรมโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จะออกประกาศปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ

ได้ประกาศกำหนดไปแล้วเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 กระทรวงพาณิชย์ในฐานะ  
หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกัน  
การผูกขาดฯ จึงได้หารือมาเพื่อขอทราบว่าคุณะกรรมการแต่ละคณะควรมีขอบเขตอำนาจ  
หน้าที่อย่างไร เพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันขึ้นไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณา  
พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 ฉบับแล้วเห็นว่า โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย  
และคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดต่างเป็นองค์กรที่มีอำนาจ  
หน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร ในเบื้องต้น  
จึงควรพิจารณาวัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง  
แต่ละฉบับ ดังนี้

สำหรับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น เมื่อได้  
พิจารณามาตรา 6<sup>(1)</sup> ประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ<sup>(2)</sup> ดังกล่าวแล้ว  
เห็นว่า มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย  
เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงาน

<sup>(1)</sup> มาตรา 6 เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์  
ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัด  
ระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราช  
บัญญัตินี้

<sup>(2)</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคง  
ในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตจำหน่ายอ้อย  
สมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อยและ  
เจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิต  
อ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่  
อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพ  
และเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้อง  
ตราพระราชบัญญัตินี้

น้ำตาลทรายและประชาชนผู้บริโภค โดยการจัดให้มีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>(3)</sup> ประกอบด้วยตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่ขั้นตอนการปลูกและผลิตอ้อยไปจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย<sup>(4)</sup> ซึ่งนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขั้นตอนหนึ่ง เพราะราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายย่อมเป็นฐานรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องนำมาจัดสรรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายตามสัดส่วนของการลงทุนต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการคำนวณราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไว้อย่างละเอียด ในหมวดที่ว่าด้วยราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย นับตั้งแต่การจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิต การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้าย เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้บังคับ<sup>(5)</sup>

<sup>(3)</sup> มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย" ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคนเป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>(4)</sup> มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>(5)</sup> มาตรา 55 ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการบริหารกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มีต่อหน้าถัดไป)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย แม้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จะมีได้กำหนดว่า การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย หมายถึง การกำหนดราคาจำหน่าย ณ ที่ใด แต่เมื่อได้พิจารณาขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากส่วนที่ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ประกอบการค้าส่งหรือค้าปลีกน้ำตาลทราย นอกจากโทษที่กำหนดไว้สำหรับโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายส่งน้ำตาลทรายเข้าสู่ตลาดผู้บริโภค<sup>(6)</sup> จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจำกัดเฉพาะการกำหนดราคาจำหน่ายส่ง ณ โรงงานเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นั้น เห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการคุ้มครองรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการกระทำที่จะมีผล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

- (1) รายได้สุทธิตามมาตรา 54
- (2) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย
- (3) ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย
- (4) ราคาอ้อยขั้นต้น
- (5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น
- (6) เงินที่ได้รับจากกองทุน

ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>(6)</sup>มาตรา 46 โรงงานต้องจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่โรงงานไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยให้โรงงานเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งสิ้น

ในการทำให้ราคาตามกลไกตลาดถูกบิดเบือนหรือครอบงำได้ โดยการจัดให้มีคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด<sup>(7)</sup> ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการป้องกันมิให้เกิดวิธีปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ในส่วนของการกำหนดราคาสินค้านั้น เมื่อคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ เห็นสมควรป้องกันวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นสินค้าควบคุมได้<sup>(8)</sup> และหลังจากที่ได้มีการประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ ก็มีอำนาจกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุมต่อไป<sup>(9)</sup> และโดยที่พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าฯ มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืน

<sup>(7)</sup> มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการกลาง" ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทั้งนี้ จะต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง กับเลขาธิการ เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลาง

<sup>(8)</sup> มาตรา 23 เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้า อันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการกลางด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้

<sup>(9)</sup> มาตรา 24 เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมตามมาตรา 23 แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

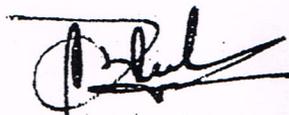
(1) กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

ประกาศของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯไว้เป็นการทั่วไป<sup>(10)</sup> มิได้จำกัดเฉพาะผู้ประกอบการประเภทใดประเภทหนึ่ง อำนาจของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯ ในการกำหนดราคาสินค้าจึงครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดราคา ณ โรงงาน ราคาจำหน่ายส่ง หรือราคาจำหน่ายปลีกได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์และกลไกการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศตลอดจนขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เห็นว่า โดยที่การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงาน เป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการจัดระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาไว้โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดและเหมาะสมแล้วจึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งนอกจากจะมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการร่วมพิจารณาอยู่ด้วยแล้ว ราคาดังกล่าวยังต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบอีกด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่ามีกลไกในการถ่วงดุลและป้องกันมิให้การกำหนดราคาดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคด้วย ส่วนการกำหนดราคาจำหน่ายส่ง และราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทรายนั้น โดยที่เป็นเรื่องที่จะกระทบกระเทือนต่อผู้บริโภคโดยตรง และอาจมีการกระทำที่จะนำไปสู่การกำหนดราคาซื้อหรือราคาขาย หรือวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดฯ ได้กำหนดวิธีดำเนินการตลอดจนกลไกในการบังคับใช้กฎหมายไว้ ในขณะที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าฯต่อไป

<sup>(10)</sup> มาตรา 43 ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 24(1) (2) (4) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) หรือ (14) หรือขัดขวางการดำเนินการของเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24(13) หรือเปลี่ยนแปลงราคาโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่แจ้งรายการตามประกาศของคณะกรรมการกลางตามมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับปัญหาอันเป็นที่มาของข้อหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เห็นว่า เป็นปัญหาที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้งสองควรใช้วิธีการประสานงานกันในทางบริหารเพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ซึ่งนอกจากจะมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานคณะกรรมการน้ำตาลทราย<sup>(11)</sup> และเป็นกรรมการในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาโดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนด้วย ดังนั้น หากได้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว การกำหนดราคาในขั้นตอนดังกล่าวน่าจะ เป็นข้อยุติและถือปฏิบัติร่วมกันได้ เพราะในที่สุดก่อนการประกาศใช้บังคับก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะสามารถพิจารณาความเหมาะสมและหาข้อยุติในปัญหาต่าง ๆ ได้



(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม 2540

<sup>(11)</sup>โปรดดูหน้า 2