

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่เดิมธุรกิจขายทอดตลาดและการค้าของเก่าเป็นวิธีการขายทรัพย์สินแบบหนึ่งที่ใช้กันมาตั้งแต่อดีต ซึ่งต่อมาการขายทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ ซึ่งธุรกิจการขายทอดตลาดในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ฉบับแรกได้ตราขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง<sup>1</sup> โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้นิยามคำว่า “ขายทอดตลาด (Sale by auction)” หมายความว่า การขายทรัพย์สินที่กระทำโดยเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปด้วยวิธีเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อสู้ราคากัน ผู้ใดให้ราคาสูงสุด และผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยเคาะไม้หรือด้วยกริยาอย่างอื่นตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด การซื้อขายนั้นย่อมเป็นอันสมบูรณ์<sup>2</sup> และในส่วนของ การค้าของเก่าได้ให้ความหมายของคำว่า “ของเก่า” หมายถึง ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้ รวมถึงของโบราณด้วย โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ต้องการที่จะควบคุมการประกอบอาชีพของประชาชนในสองประเภทคือ (1) อาชีพขายทอดตลาด และ (2) อาชีพค้าของเก่า

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2474<sup>3</sup> เป็นต้นมา โดยเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเข้าไปควบคุมดูแลการกระทำต่าง ๆ ของผู้ประกอบการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

---

<sup>1</sup> กรมการปกครอง. (2555). *คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจในอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมาย 6 ฉบับ* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธาภิษาดินแดน. หน้า 1.

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์. หน้า 109.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2481. (2482, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 56, หน้า 512.

ของประชาชนเริ่มตั้งแต่การออกใบอนุญาต การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและการตรวจตราร้านค้า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ร้านค้าเป็นแหล่งรับซื้อของโจรมาจำหน่าย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการคำสั่งเหนือเกล้าฯ สั่งว่า โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นไว้ในภารกิจในเขตกรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ได้มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police Headquarters) เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในเขตจังหวัดอื่นได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมา เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติโอนภารกิจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ในกรุงเทพมหานคร มาให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองรับมอบภารกิจดังกล่าวมาบริหารและจัดการทั้งระบบ และให้ดำเนินการบริการประชาชนตามที่รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ อย่างไรก็ตาม กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้แก้ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นไปด้วยดี พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ยังมีปัญหา เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน<sup>4</sup>

การขายทอดตลาดและการค้าของเก่านั้นมีความสำคัญมากขึ้น พบว่าในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้ตราขึ้นมาที่ประสงค์เพื่อให้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้ประกอบกิจการธุรกิจการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่านั้นให้อยู่ในความดูแลและเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ผู้ซึ่งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการขายทอดตลาดและค้าของเก่าตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวง แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น และกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2548)<sup>5</sup> ซึ่งความสำคัญของการขายทอดตลาด คือ การที่ผู้ขายนำทรัพย์สิน

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง พ.ศ.2545. มาตรา 56 ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐบาลเสนอกฎหมายเพื่อโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องและเพื่อลดภารกิจในพื้นที่ตามลำดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด

<sup>5</sup> กรมการปกครอง. อ่างแล้วจึงอรรถที่ 1. หน้า 2.

ออกเสนอขายโดยให้ผู้ซื้อสู้ราคากัน การขายทอดตลาดนั้นเป็นการขายโดยวิธีการเปิดเผยเป็นการขายโดยให้ผู้ซื้อหลายคนแข่งขันประมูลราคากันถ้าผู้ใดให้ราคาสูงสุดผู้นั้นเป็นผู้ชนะในการประมูลสินค้าในครั้งนั้น ส่วนความสำคัญของการค้าของเก่า คือ เป็นการที่นำเอาทรัพย์สินมาเสนอขาย แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโดยอย่างทรัพย์สินที่ใช่แล้ว โดยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตผู้ที่ได้รับอำนาจในการออกใบอนุญาตดังกล่าว จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการประกอบอาชีพ จะเห็นได้ว่าได้มีการพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมในบางส่วน ซึ่งการแก้ไขนั้นจะเป็นข้อกำหนดในการควบคุมการประกอบกิจการ อาทิเช่น ในเรื่องของข้อห้ามการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้ที่ขอใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเก่า การออกใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าความสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นการควบคุมการประกอบกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474<sup>6</sup> โดยมีบทบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดและการค้าของเก่านี้ไว้ทั้งสิ้นเพียง 15 มาตรา เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันให้ทันสมัยเพิ่มมากขึ้น 4 ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2484 พ.ศ. 2495 และล่าสุดได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2535 ซึ่งเนื้อหาในการแก้ไขนั้น อาทิเช่น ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่า ยกเว้นประเภทหรือบางชนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยกเว้น ใบอนุญาตเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้<sup>7</sup> ผู้ค้าของเก่าประเภทโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ นอกจากต้องมีใบอนุญาตค้าของเก่าตามกฎหมายฉบับนี้แล้วจะต้องมีใบอนุญาตให้ค้าโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติจากกรมศิลปากรด้วย

จากการวิเคราะห์แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 ยังมีความล้าสมัย ไม่มีความเหมาะสมเพียงพอและเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรนำมาแก้ไขในหลายประการ แต่บทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474. (2474, 24 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 48, หน้า 72.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5). มาตรา 11 ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัว โอนกันไม่ได้และสมบูรณ์เพียงวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี

ในมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัว โอนกันไม่ได้และสมบูรณ์เพียงวันที่ 31 ธันวาคมทุกปี กรณีนี้พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ซึ่งจากบทบัญญัติข้างต้นนั้น ในการกำหนดให้อายุของใบอนุญาตในการขายทอดตลาดและค่าของเก่าเป็นแบบเดียวกัน และกำหนดวันสิ้นอายุเท่ากัน ซึ่งจะเป็นไปได้ว่าผู้ขอใบอนุญาตแต่ละรายอาจเริ่มต้นขอใบอนุญาตในวันที่ต่างกัน ถือได้ว่าการได้สิทธิตามใบอนุญาตอาจเริ่มไม่พร้อมกัน แต่กลับสิ้นสุดลงในวันเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ขอออกใบอนุญาต และในอีกกรณีเกี่ยวกับใบอนุญาตฉบับนี้เป็นการเฉพาะตัว จะโอนกันไม่ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกิจการต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ขอใบอนุญาตดังกล่าวในเรื่องของการระวางโทษในกรณีที่ตนได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้น<sup>8</sup> จึงเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นที่อาจจะต้องศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวและหาแนวทางเพื่อปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขเยียวยาให้เกิดความเหมาะสมและคุ้มครองประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าโดยศึกษากรณีหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต
2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า
5. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหามหาหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า และเพิ่มมาตรการอื่น ๆ เพื่อเป็นการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5). มาตรา 12 ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดและค่าของเก่า โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่า ภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตาม มาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขาย ทอดตลาดหรือค่าของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วย โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 มาตรา 11 ได้บัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าว่า ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ 31 ธันวาคมทุกปี บทบัญญัติใน มาตรา 11 นี้ กำหนดให้อายุของใบอนุญาตในการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าเป็นแบบเดียวกันและกำหนดวันสิ้นอายุเท่ากัน กล่าวคือ ใช้ได้ถึงเพียงวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี ซึ่งผู้ขอใบอนุญาตแต่ละรายอาจเริ่มต้นขอใบอนุญาตในวันที่ต่างกัน การได้สิทธิตามใบอนุญาตอาจเริ่มไม่พร้อมกันแต่กลับสิ้นสุดลงในวันเดียวกัน จึงเป็นเหตุให้บางรายที่ขอใบอนุญาตอาจจะใช้ได้ถึง 12 เดือน แต่บางรายจะใช้ได้แค่เพียง 6 เดือน และบางรายอาจใช้ได้แค่เพียงเดือนเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่มาขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจดังกล่าว ซึ่งหากมาขอใบอนุญาตไม่ทันอาจต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ในข้อหาไม่มีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตขาดอายุ นอกจากนี้ บทบัญญัติ มาตรา 11 ยังกำหนดไว้อีกว่า ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นจะต้องดำเนินการและรับผิดชอบตลอดไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ หากผู้รับใบอนุญาตตายกิจการที่ขออนุญาตไว้ต้องเลิกดำเนินการ ซึ่งการเลิกดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อลูกจ้างของกิจการได้ โดยจะโอนให้แก่ผู้อื่นมาดำเนินการแทนไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการโอนให้แก่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ตาม เพราะใบอนุญาตนั้นเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัว การบัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวนั้นไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับใบอนุญาต ก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกิจการและหากผู้รับใบอนุญาตเสียชีวิตก็จะมีปัญหาในเรื่องของใบอนุญาตที่ต้องยกเลิกไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกิจการของผู้รับใบอนุญาต ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาศึกษาและค้นคว้า เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขเยียวยาให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับใบอนุญาต และช่วยให้การประกอบกิจการตามใบอนุญาตสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างเหมาะสม

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 ตลอดจนศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าเพื่อนำมาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย และศึกษาแนวคิดต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## 5. วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาในรูปแบบของการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า และมาตรการต่าง ๆ จากพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช 2474 และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ โดยค้นคว้าจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ และวารสารต่าง ๆ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.สามารถทราบถึงสภาพปัญหาของการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
- 2.ทราบแนวความคิด ทฤษฎี ที่มา และความสำคัญของการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
- 3.ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 4.ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
- 5.สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า และเพิ่มมาตรการต่าง ๆ