

ผลคำวินิจฉัยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กรณีการร่วมกันกำหนดราคาค่าโดยสารรถแท็กซี่บนเกาะลันตา

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า	ผู้ร้อง
เทศบาลตำบล ศ.	ผู้ถูกร้องที่ ๑
นาย อ.	ผู้ถูกร้องที่ ๒
นาย ส.	ผู้ถูกร้องที่ ๓
สมาคม ธ.	ผู้ถูกร้องที่ ๔

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ (๑) มาตรา ๕ และมาตรา ๕๔ (๑) (๒) (๓) และ (๔)

ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕ และข้อ ๘

ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นเทศบาลตำบล ศ. ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นกรรมการของนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและเป็นผู้รับสัมปทานเส้นทางรอบเกาะลันตาและเป็นตัวแทนกลุ่ม ร. ผู้ถูกร้องที่ ๓ ประกอบธุรกิจส่วนตัวและดำรงตำแหน่งประธานชมรม ร. และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นสมาคมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่การหาผลกำไรมาแบ่งปันกัน

ผู้ร้องอ้างว่าเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๘ Mr. N. ได้ร้องเรียนว่าผู้ให้บริการรถแท็กซี่บนเกาะลันตา ร่วมกันกำหนดราคาค่าโดยสาร ต่อมาวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีมติให้กรณีการร้องเรียนดังกล่าวถือเป็นความปรากฏตามข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าว่าด้วยการร้องเรียนและการแสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินคดีทางอาญาหรือคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าดำเนินการต่อไป

จากการแสวงหาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในปี ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ร่วมกับอำเภอ ก. และสำนักงาน ข. ได้จัดการประชุมกลุ่มผู้ประกอบการรถรับจ้างเพื่อจัดระเบียบการใช้ท่าเทียบเรือและแก้ปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสารและการเรียกเก็บค่าโดยสารเกินจริง โดยที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการจำนวน ๙ คน ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐและผู้ประกอบการ เพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าโดยสารและประกาศใช้เป็นราคากลาง ครอบคลุมรถยนต์ป้าย ๓๐ ป้าย ๑๐ และรถสามล้อพ่วงข้าง โดยนำราคากลางเดิมเมื่อปี ๒๕๕๕ มาปรับตามค่าน้ำมันและอัตราเงินเฟ้อ ทั้งนี้ ราคาที่กำหนดเป็นเพียงราคาแนะนำหรือราคาอ้างอิงให้นักท่องเที่ยวทราบ ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและไม่มีบทลงโทษ อัตราจริงยังคงขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างผู้โดยสารกับคนขับ ประกอบกับยังมีผู้ให้บริการที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเข้ามาตัดราคาแย่งลูกค้าอยู่เป็นประจำ พยานบุคคลลำดับที่ ๑ ถึงที่ ๓ ให้การสอดคล้องกันว่า แม้จะติดประกาศราคากลางไว้ที่ท่าเรือ แต่ในทางปฏิบัติยังควบคุมไม่ได้ทั้งหมด

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยสามประการ ประการแรก ผู้ถูกร้องเป็นองค์กรที่ไต่รับยกเว้นตามมาตรา ๔ หรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่การพิจารณารยกเว้นตามมาตรา ๔ (๑) ต้องพิจารณาทั้งสถานะของผู้กระทำ และลักษณะของกิจกรรมว่าเป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้หรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๐ มิได้ให้อำนาจเทศบาลกำหนดอัตราค่าโดยสารรถรับจ้างสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจของกรมการขนส่งทางบกตามกฎหมายเฉพาะ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าไปร่วมกำหนดราคาจึงมิใช่การใช้ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่เข้าลักษณะการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไต่รับยกเว้นตามมาตรา ๔ (๑)

ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นบุคคลและสมาคมของเอกชน มิได้เข้าลักษณะตามมาตรา ๔ การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

ประการที่สอง ผู้ถูกร้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา ๕ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาต้องดูที่ลักษณะของกิจกรรมที่กระทำในตลาดที่เกี่ยวข้อง คือ ตลาดการให้บริการรับขนผู้โดยสารบนเกาะลันตา สำหรับผู้ถูกร้องที่ ๑ การเข้าไปร่วมกำหนดอัตราค่าโดยสารถือเป็นการมีส่วนร่วมในการให้บริการในธุรกิจขนส่งสาธารณะ จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะกรรมการบริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางเศรษฐกิจในกิจการรับขนผู้โดยสาร จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจเช่นกัน ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๓ มิได้ประกอบกิจการรับขนผู้โดยสารด้วยตนเอง การเข้าร่วมประชุมในฐานะประธานชมรมเป็นเพียงการทำหน้าที่ตามตำแหน่งในการรวมกลุ่ม และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นสมาคมที่ได้มีวัตถุประสงค์ดำเนินการในทางการค้า ผู้ถูกร้องที่ ๓ และที่ ๔ จึงมิใช่ผู้ประกอบธุรกิจตามนิยามในมาตราดังกล่าว

ประเด็นสุดท้าย การกระทำเข้าลักษณะการกระทำร่วมกันที่ต้องห้ามตามมาตรา ๕๔ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๓ และที่ ๔ มิใช่ผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา ๕ ย่อมขาดองค์ประกอบประการแรกของมาตรา ๕๔ การกระทำจึงไม่เป็นความผิด สำหรับผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ แม้เป็นผู้ประกอบธุรกิจ แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้ประกอบกิจการรับขนผู้โดยสารด้วยตนเองจึงมิได้เป็นคู่แข่งในตลาดเดียวกัน และเมื่อพิจารณาลักษณะของการประชุมและการกำหนดราคาแล้ว เป็นการกระทำอันแตกต่างจากการกระทำร่วมกันที่เป็นความผิดตามมาตรา ๕๔ เนื่องจากการประชุมมิได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ประกอบธุรกิจคู่แข่งกันเองเพื่อตกลงราคา หากแต่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐเข้ามาริเริ่มและกำกับเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของนักท่องเที่ยว ราคาที่เห็นชอบเป็นเพียงราคาแนะนำที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและไม่มีบทลงโทษ จึงมิได้จำกัดสิทธิในการกำหนดราคาของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละราย และในทางปฏิบัติกลไกการแข่งขันด้านราคายังคงดำเนินอยู่ตามปกติ อีกทั้งวัตถุประสงค์มุ่งแก้ไขความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) จากการขาดข้อมูลของผู้บริโภคต่างชาติ มิใช่การตกลงเพื่อแสวงหากำไรเกินสมควร การกระทำดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะการกำหนดราคาตามมาตรา ๕๔ (๑) และไม่ปรากฏการจำกัดปริมาณการให้บริการ การสมรู้กันในการประมูล หรือการแบ่งท้องที่ ตามมาตรา ๕๔ (๒) (๓) และ (๔)

อาศัยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงมีมติเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่เข้าลักษณะการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ (๑) และผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๔ มิใช่องค์กรตามมาตรา ๔ (๑) ถึง (๔) การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ ถือเป็นผู้ประกอบธุรกิจตามมาตรา ๕ ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๓ และที่ ๔ มิใช่ผู้ประกอบธุรกิจ แต่การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงมีมติให้ยุติเรื่อง