



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และ  
มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) พร้อมทั้งความเห็น  
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓  
มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิต  
ต่อศาลปกครองกลาง โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำและขายแบ่งข้าวหมักตั้งตั้งแต่ปี ๒๕๕๒  
จนถึงปัจจุบัน การขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายแบ่งข้าวหมักในแต่ละปีกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี  
ต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีว่า จะต้องค้าแบ่งข้าวหมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงาน  
ของผู้ฟ้องคดี ทั้งจะต้องซื้อแบ่งข้าวหมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้นและจะต้องลงบัญชี  
รับจ่ายแบ่งข้าวหมักทุกครั้งที่มีการซื้อมาขายไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าแบ่งข้าวหมักได้  
โดยเสรีทั่วประเทศ การขอออกใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่อยากทดลองขายทำไม่ได้เพราะติดระเบียบ  
กรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแบ่งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติ  
ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญา

ท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายแป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยขอให้ศาลปกครองกลาง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า พระราช บัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับ ใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วย การทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทาง ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมิให้นำแป้งข้าวหมัก ไปใช้ในการทำสุราเถื่อน แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ออกระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่แล้ว ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ระเบียบ ของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ กำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ มิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมัก เพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไป เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อ ๕ ของระเบียบกรมสรรพสามิตเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แป้งข้าวหมักถือว่าเป็น ภูมิปัญญาท้องถิ่น นั้น โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งหมัก จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ว่าบทบัญญัติ มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อม มีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมี

ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น คำว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีความหมายว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยหากบทบัญญัติของกฎหมายใดก็ตาม ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว บทบัญญัติของกฎหมายนั้นย่อมมิอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะได้ตราขึ้นก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ตาม ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีห้ามผลิต แป้งข้าวหมักหรือให้ขายแบบจำกัดพื้นที่จึงเป็นการจำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขออนุญาตทำหรือขายเชื้อสุราเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและคุ้มครองผู้บริโภคโดยการห้ามผลิตหรือจำกัดพื้นที่การขาย โดยเห็นได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทและยังเป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งแป้งข้าวหมักใช้สำหรับทำข้าวหมากซึ่งสามารถกินได้ตามปกติ ลำพังแป้งข้าวหมักอย่างเดียวไม่สามารถต้มกลั่นสุราได้ และถึงแม้จะไม่มีแป้งข้าวหมักเลยคนทั่วไปก็ยังสามารถต้มกลั่นสุราได้โดยใช้ยีสต์ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ หรือไม่ และคำว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าวนั้นหมายความว่า กฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ดังกล่าว หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มาบังคับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้แทนกรมสรรพสามิตชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่าเป็นที่ทราบกันว่า ประชาชนในท้องที่ต่างจังหวัดทั่วไปนิยมนำเอาแป้งข้าวหมักไปทำอาหารหรือยารักษาโรค แป้งข้าวหมักมีลักษณะคล้ายกับแป้งเชื้อสุราเมื่อเอาไปหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ได้ ปรากฏอยู่ในคำจำกัดความของเชื้อสุราตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ ดังนั้น มาตรา ๒๔ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

สรรพสามิต แปะข้าวหมักกับแปงเชื้อสุรามีลักษณะที่ใกล้เคียงกันและสามารถเอาไปทำสุราได้ ทางกรมสรรพสามิตจึงออกระเบียบการทำและขายแปงข้าวหมักไว้แยกต่างหากเพื่อไม่ให้ปะปนกัน ตามความหมายของมาตรา ๒๔ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต คำว่า “เชื้อสุรา” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ หมายถึง แปงเชื้อสุรา แปงข้าวหมัก และหรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ สำหรับแปงเชื้อสุราจะอนุญาตให้ทำเฉพาะในโรงงานสุราที่ได้รับใบอนุญาตทำสุรา แปงข้าวหมักกับข้าวเหนียวมีลักษณะต่างกันโดยปกติถ้าแยกกันอยู่ไม่สามารถทำให้ข้าวเหนียวเฉยๆ เกิดแอลกอฮอล์ได้ แต่เมื่อได้นำข้าวเหนียวมาผสมหรือหมักกับลูกแปงจะเกิดแอลกอฮอล์ขึ้น ส่วนเชื้อยีสต์เมื่อนำมาผสมกับข้าวเหนียวแล้วจะเกิดแอลกอฮอล์ได้เช่นกันตามกฎหมายเชื้อสุราทุกตัวต้องได้รับอนุญาต คำว่า แปงเชื้อสุราความหมายชัดเจนคือ เป็นลูกแปง ส่วนแปงข้าวหมักก็คือลูกแปงหมักกับข้าว ที่เหลือไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดถ้าหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้เป็นเชื้อสุราทั้งสิ้น ไม่ว่าจะยีสต์เชื้อรา ตามปกติแล้วแปงข้าวหมักจะควบคุมแรงแอลกอฮอล์ไว้ไม่เกิน ๕ ดีกรี แต่ถ้าแปงเชื้อสุราแรงแอลกอฮอล์จะสูงกว่า ในส่วนการควบคุมจะควบคุมว่า การหมักแล้วต้องเกิดแรงดันแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๕ ดีกรี จึงจะเรียกว่าแปงข้าวหมัก การควบคุมนี้เกี่ยวข้องกับสายพันธุ์ และปริมาณของเชื้อที่ผสมใส่ลงไป สำหรับยีสต์เช่นกันถ้าหมักกับวัตถุดิบแล้วเกิดแอลกอฮอล์ถือเป็นเชื้อสุรา ตามมาตรา ๔ ฉะนั้นการจะขายต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๔ สำหรับใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ นั้น ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ กล่าวคือ ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ดังนั้น การทำแปงข้าวหมักต้องทำในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตและต้องขายให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตขายเท่านั้น สำหรับผู้ที่ได้รับแต่เฉพาะใบอนุญาตขายแปงข้าวหมัก ก็ต้องขายในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น จะส่งไปขายนอกสถานที่หรือเร่ขายไม่ได้

ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ สถานที่ที่ได้รับอนุญาตจะระบุเป็นบ้านเลขที่ ถนน อำเภอ ไว้โดยเฉพาะ คือ ใช้ได้สถานที่เดียว เหตุผลที่ยังต้องควบคุมการขายทุกขั้นตอน เพื่อไม่ให้มีแปงเชื้อสุราที่ใช้ทำสุราหรือว่าสุราแช่ สุรากลั่น มาปะปนกับแปงข้าวหมักที่มีแรงแอลกอฮอล์ต่ำแต่บัญญัติรวมไว้ในคำนิยามของเชื้อสุรา ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ เพราะจะทำให้เกิดสุราเถื่อนได้มากเนื่องจากสามารถซื้อแปงเชื้อได้อย่างเสรี การควบคุมการตรวจปราบปรามกระทำได้ยาก ฉะนั้นการซื้อ การทำ การขายก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานแต่สามารถจะระบายขายสินค้าออกไปให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายหรือขายตรงต่อผู้ซื้อโดยทั่วไปได้

ทั้งนี้ต้องขายในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น โดยลักษณะของแป้งเชื่อนี้ไม่เหมือนกับสินค้าทั่วไป คำว่า “เชื่อ” ก็คือ สามารถทำให้เกิดสินค้าตัวใหม่ได้ ที่เป็นสาระสำคัญทำให้เกิดสุราที่ใช้ดื่มกินซึ่งรัฐมีกฎหมายจัดเก็บภาษีอยู่โดยเฉพาะไม่เหมือนกับการขายสุราบรรจุกาชนะ การที่ประชาชนลักลอบทำแป้งเชื่อขึ้นเองแล้วนำไปทำสุรา คุณภาพน้ำสุราไม่มีหน่วยงานตรวจสอบรับรอง จะเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้ดื่มสุราเดือนนั้นโยงโยกนไปด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้อง เมื่อศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มาบังคับแก่คดี และเนื่องจากผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

... ฯลฯ ...

“เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้

มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต

มาตรา ๒๖ ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๕ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสอง บัญญัติรับรองว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมาตรา ๒๖ บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๕ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก แต่ต้องค้าแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต คือ ที่ตั้งสำนักงานของผู้ร้องเท่านั้น ไม่อาจทำธุรกิจค้าแป้งข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๕ บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วย

เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ นั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยเชื้อสุรา การมีถ้อยคำว่า “เชื้อสุรา” ปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ในหมวด ๕ ดังกล่าว โดยมีได้มีการบัญญัติความหมายเฉพาะไว้ การพิจารณาความหมายของคำว่า “เชื้อสุรา” จึงต้องใช้บทนิยามทั่วไปในมาตรา ๔ ที่ว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือ เชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ แต่เมื่อ พิจารณาถึงแป้งข้าวหมักแล้ว เห็นว่า แป้งข้าวหมักมีลักษณะไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง แต่เป็นสิ่งที่บุคคล ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ นำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น ทำเป็น อาหาร ยารักษาโรค เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความหมายตามมาตรา ๔ ว่า หมายความว่ารวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วน ที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพ ของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็น บทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ อีกทั้งกรณีไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ข้างต้น มาตรา ๒๔ เฉพาะในความหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และ ใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาต ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นมาตราต่อเนื่อง เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๔ ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๒๔ ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมักขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บทบัญญัติมาตรา ๒๖ ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๒๔ เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็น แป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และใช้บังคับไม่ได้ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะความในส่วนที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับ “เชื้อสุรา” ซึ่งตามบทนิยามมาตรา ๔ ให้หมายถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น เฉพาะในส่วนที่หมายความถึง แป้งข้าวหมัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๖ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ และนายสุวิทย์ ธีรพงษ์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะความหมายของ “เชื้อสุรา” ในส่วนที่หมายความถึง “แป้งข้าวหมัก” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ