

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีได้ส่งคำร้องของบริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด จำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ซึ่งเป็นผู้ร้องในเรื่องนี้ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

๑. กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ให้อำนาจไว้

๒. ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๒๒/๒๕๓๗ ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องชำระ เบี้ยปรับให้แก่โจทก์ เนื่องจากผู้ร้องฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งคัดค้านข้อพิพาทว่า

(๑) กรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย การแต่งตั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงาน การเป็น กรรมการ การดำรงตำแหน่ง การประชุมกรรมการ และการพ้นจากตำแหน่งการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ การที่คณะกรรมการ ๑ ได้ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดที่เกินเลยไปกว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ อันเป็นกฎหมายแม่บท อีกทั้งยังนำ กฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติไปใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลโดยมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนหรือ หน้าที่บังคับให้โรงงานส่งมอบน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ให้แก่บุคคลภายนอกนำไปจำหน่ายอันเป็นการไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ๑ มาตรา ๕๖ นอกจากนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทราย ก็ถือว่าไม่ชอบ และคณะกรรมการ ๑ ออกระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับ ออกกฎและคำสั่ง ทางปกครองโดยมิได้มีการปฏิบัติตามทฤษฎีและหลักการปกครอง

(๒) คณะกรรมการ ฯ ออกกฎและคำสั่งทางปกครองดังที่ได้กล่าวมา จึงไม่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นการออกกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญและ ผู้ร้องเห็นว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว.....” พิจารณารัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวบัญญัติถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๔๓ และที่ ๑๖ - ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่เห็นว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ออกกฎและคำสั่งทางปกครอง เป็นการออกโดยเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ นั้น โดยที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การออกกฎ หรือคำสั่งใด จึงเป็นเพียงการดำเนินการทางปกครองเท่านั้น และไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ตามคำร้องได้

สำหรับคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต น้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการออกข้อกำหนดโดย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๕/๒๕๕๒ ที่ ๑๐/๒๕๕๒ ที่ ๑๒ - ๓๕/๒๕๕๒ ที่ ๓๘ - ๔๐/๒๕๕๒ ที่ ๔๑/๒๕๕๒ และที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๒ ได้วินิจฉัยในลักษณะทำนองเดียวกันด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองกรณีดังกล่าว ข้างต้นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ