

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๕ สรุปเป็นใจความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำและขายเบียร์หมัก ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับอนุญาตให้ทำและขายเบียร์หมักตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายเบียร์หมักในแต่ละปี กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีว่า จะต้องค้าเบียร์หมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งจะต้องซื้อเบียร์หมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องลงบัญชีรับจ่ายเบียร์หมักทุกครั้งที่มีการซื้อและขายไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าเบียร์หมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ต้องรอให้ลูกค้ามาซื้อสินค้ายังสถานที่ตั้งสำนักงานเพียงอย่างเดียว การขออนุญาตสำหรับบุคคลที่อยากทดลองขายก็ทำไม่ได้ เพราะติดระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายเบียร์หมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีขายเบียร์หมักได้น้อยมาก บางวันก็ขายไม่ได้เลย เพราะไม่สามารถออกขายนอกสถานที่ที่ตั้งสำนักงานได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายเบียร์หมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายเบียร์หมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดและให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใด ๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายเบียร์หมัก โดยเสรีทั่วประเทศ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้ เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผย เห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิต ผู้ถูกฟ้องคดี ว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิต ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำ หรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แม้จะใช้ชื่อว่าระเบียบ แต่ก็เห็นได้ว่าเป็นเพียงมาตรการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของ เจ้าพนักงานสรรพสามิตในท้องที่ต่างๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และโดยเหตุผลที่แป้งข้าวหมัก มีส่วนผสมคล้ายกับแป้งเชื้อสุราที่สามารถนำไปกลั่นเป็นสุรากลั่นหรือทำเป็นสุราแช่ได้ และแป้งข้าวหมัก ถือเป็นเชื้อสุราตามคำวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นส่วนผสม สำคัญในการทำสุราเถื่อน ข้อ ๕ ของระเบียบว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อนอีกด้วย มีข้อกำหนด หรือเงื่อนไขเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แม้ว่าผู้ถูกฟ้อง คดีจะไม่ออกกระเบียบดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ อยู่แล้ว ซึ่งการฝ่าฝืนจะมีโทษปรับและมีผลต่อการพิจารณาต่อใบอนุญาตขายแป้งข้าวหมักในปีต่อไปด้วย ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานสรรพสามิตอาศัยระเบียบดังกล่าวเรียกให้ผู้ฟ้อง คดีไปทำสัญญาโดยมีข้อกำหนดอย่างเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมาย จึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ กำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ ที่ได้รับอนุญาตชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ โดยเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัด เสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำ และขายแป้งข้าวหมักเพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว ข้อ ๕ ของระเบียบกรมสรรพสามิตเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าแป้งข้าวหมักจะถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งหมัก จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครอง มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตออกใบอนุญาตแก่ผู้ใดก็ได้ที่มาขอขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น คำว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติมีความหมายว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว โดยหากบทบัญญัติของกฎหมายใดก็ตามขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของกฎหมายนั้นย่อมมิอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะได้ตราขึ้นก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ก็ตาม ดังนั้นการที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีห้ามผลิตแป้งข้าวหมักหรือให้ขายแบบจำกัดพื้นที่จึงเป็นการจำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ไม่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขออนุญาตทำหรือขายเชื้อสุราเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและคุ้มครองผู้บริโภคโดยการห้ามผลิตหรือจำกัดพื้นที่การขาย โดยเห็นได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทและยังเป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งแป้งข้าวหมักใช้สำหรับทำข้าวหมากซึ่งสามารถกินได้ตามปกติซึ่งลำพังแป้งข้าวหมักอย่างเดียวไม่สามารถต้มกลั่นสุราได้และถึงแม้จะไม่มีแป้งข้าวหมักเลยคนทั่วไปก็ยังสามารถต้มกลั่นสุราได้โดยใช้ยีสต์ ซึ่งมีขายกันอยู่โดยทั่วไปได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคำว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติตามความในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญนั้นหมายความว่า กฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้แทนกรมสรรพสามิตและคณะ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยมีนายมานิช พิทักษ์ นักวิชาการสรรพสามิต ๘ ๖ นายวันชัย วิทยานุกรณ์ นิตินกร ๗ ๖ นางสาวรจนา พวงจันทร์ นักวิทยาศาสตร์ ๖ ๖ สรุปเป็นใจความได้ว่า

ปัจจุบันกรมสรรพสามิตออกกระเบียบว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อสร้างความเรียบร้อยในสังคมให้การทำแป้งข้าวหมักอยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนั้น ประชาชนในท้องที่ต่างจังหวัดนิยมนำเอาแป้งข้าวหมักไปทำอาหารหรือยารักษาโรค แต่เมื่อแป้งข้าวหมักมีลักษณะคล้ายกับแป้งเชื้อสุราเมื่อเอาไปหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ คือสามารถเอาไปทำสุราได้ แป้งข้าวหมักจึงเป็นเชื้อสุราตามคำนิยามในมาตรา ๔ จึงต้องมีระเบียบว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔

แป้งข้าวหมักกับข้าวเหนียวมีลักษณะต่างกัน ถ้าแยกกันอยู่ ข้าวเหนียวเฉย ๆ ไม่เกิดแอลกอฮอล์ แต่เมื่อใดนำข้าวเหนียวมาผสมหรือหมักกับลูกแป้งจะเกิดแอลกอฮอล์ขึ้น ตามปกติแป้งข้าวหมักจะถูกควบคุมแรงแอลกอฮอล์ไว้ไม่เกิน ๕ ดีกรี

สำหรับใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ นั้น ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ คือใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาต จะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย การทำแป้งข้าวหมักต้องทำในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต และขายแป้งข้าวหมักให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตขายเท่านั้น ผู้ที่ได้รับแต่เฉพาะใบอนุญาตขายต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น จะส่งไปขายนอกสถานที่หรือเร่ขายไม่ได้ สถานที่ที่ได้รับอนุญาตจะเขียนระบุเป็นบ้านเลขที่ ถนน อำเภอ ไว้โดยเฉพาะ เหตุผลที่ยังต้องควบคุมการขายทุกขั้นตอน เพื่อไม่ให้มีแป้งเชื้อสุราที่ใช้ทำสุราหรือว่าสุราแช่ สุรากลั่น มาปะปนกับแป้งข้าวหมักจะทำให้เกิดสุราเถื่อนได้มาก การควบคุมปราบปรามกระทำได้ยาก การที่ประชาชนลักลอบทำแป้งเชื้อขึ้นเองแล้วนำไปทำสุรา คุณภาพน้ำสุราไม่มีหน่วยงานตรวจสอบรับรองจะเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้ดื่มสุราเถื่อนนั้น

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต”

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ใบอนุญาตซึ่งออกตามความใน มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและ ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ ไม่ต้องการให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุราได้โดยเสรี ต้องมีการควบคุม เนื่องจากเชื้อสุรา ซึ่งรวมถึงแป้งเชื้อสุราและแป้งข้าวหมัก ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ สามารถเอาไปหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอย่างอื่นแล้ว ทำให้เกิดแอลกอฮอล์ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสามารถเอาไปทำสุราได้ เมื่อการทำและขายแป้งเชื้อสุรา รวมทั้งแป้งข้าวหมักต้องอยู่ในการควบคุมโดยรัฐ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการบัญญัติรายละเอียดหรือทางปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิตสุรา การขายสุรา การทำและขายเชื้อสุราต้องได้รับใบอนุญาต และใบอนุญาตดังกล่าวให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น คือไม่สามารถทำหรือขายในสถานที่อื่นที่มีได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติกรณีตามคำร้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โต้แย้งว่าการผลิตและขายแป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้น สิทธิของประชาชนในการทำและขายแป้งข้าวหมักย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เพราะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นั้น เป็นกรณีคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ เป็นห้างหุ้นส่วนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการค้า หาใช่เป็นการรวมตัวของประชาชนเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากนั้นในคำร้องของผู้ร้อง ผู้ร้องเองคือห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ก็มีได้ระบุว่าตนเป็นตัวแทนของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่อย่างไร ส่วนประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า แป้งข้าวหมักนั้นเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๖ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นคำกว้าง มาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญ จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายออกมาเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๖ นี้ มีกรอบความหมายอย่างไร และวิธีการคุ้มครองจะเป็นอย่างไร จะมีข้อจำกัดได้หรือไม่ แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการตราขึ้น จึงไม่สามารถพิจารณาได้แน่ชัดว่า มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ดังนั้น มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่โต้แย้งว่า มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่บทบัญญัติในมาตรานี้ย่อมให้มีข้อยกเว้น เพื่อให้รัฐออกกฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งมีเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การคุ้มครองผู้บริโภคและสวัสดิภาพของประชาชน พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ แม้ว่าจะตราขึ้นใช้บังคับก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ คือการทำและขายเชื้อสุรา รวมถึงแป้งข้าวหมักและเมื่อเชื้อสุราดังกล่าวนำไปทำสุราได้ เนื่องจากสุราเป็นเครื่องดื่มมีเมเจึงต้องมีการควบคุม เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและสวัสดิภาพของประชาชน มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ