

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิต ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำและขายเบียร์หมักตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบัน ในการขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายเบียร์หมักในแต่ละปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีว่า จะต้องค้าเบียร์หมักในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งจะต้องซื้อเบียร์หมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องลงบัญชีรับจ่ายเบียร์หมักทุกครั้งที่มีการซื้อมาและขายไปทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าเบียร์หมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ เพราะติดยกกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการทำและขายเบียร์หมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ ระเบียบดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ต้องขายเบียร์หมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้อง ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายเบียร์หมักโดยเสรีทั่วประเทศ ศาลปกครองกลาง มีคำพิพากษาว่า ระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการทำและขายเบียร์หมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำและขายเบียร์หมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดให้ทำและขายเบียร์หมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตนั้น เป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้อง

กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยข้อ ๕ ของระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติให้การทำและการขายแป้งข้าวหมักจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองกลางพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต” และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๔

ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตก็ดี การโอนใบอนุญาตเช่นว่านี้ก็ดี จะทำได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติสุราฯ กรณีตามคำร้อง ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมักตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๔ แต่การคำหรือขายแป้งข้าวหมักมาตรา ๒๖ จำกัดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตให้ค้า จะต้องค้าแป้งข้าวหมักนั้นได้เฉพาะในสถานที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำธุรกิจค้าแป้งข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ต้องรอให้ลูกค้ามาซื้อสินค้ายังสถานที่ตั้งสำนักงานเพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญข้างต้นที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสุราฯ มาตรา ๒๔ จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ อันว่าด้วยเชื้อสุรา ซึ่งคำว่าเชื้อสุรานี้ มีบทนิยามไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ ดังนี้ จึงเห็นว่าการผลิตแป้งข้าวหมัก เป็นการผลิตสินค้าอาหารที่มีส่วนประกอบที่สำคัญของข้าวและยีสต์อันเป็นภูมิปัญญาชาวบ้านที่ได้เกิดและสืบทอดกันมานานในชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นอาหารหลักและอาหารพื้นบ้านที่ใช้ดำรงชีพ แป้งข้าวหมักมีลักษณะที่ไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง แม้จะคล้ายกับแป้งเชื้อสุรา ก็ไม่ใช่แป้งเชื้อสุราที่ใช้เพื่อเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตสุราโดยตรงเพียงอย่างเดียว แต่เป็นส่วนประกอบหลักของอาหารประเภทต่างๆ เพื่อการดำรงชีพเป็นสำคัญ การที่พระราชบัญญัติสุราฯ มาตรา ๒๖ กำหนดให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามมาตรา ๒๔ ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ทั้งกรณีไม่เข้าข้อบัญญัติตามวรรคสองของมาตราดังกล่าวด้วย สำหรับมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสุราฯ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ จะบัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ตอนท้ายแห่งมาตราดังกล่าวก็บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า มาตรา ๒๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๔ และ  
มาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นมาตราที่บัญญัติต่อเนื่องจากมาตรา ๒๔ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับแป้งข้าวหมัก จัดหรือแย่ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายศักดิ์ เตชะชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ