



รายการกฎหมายขายคา ปัญหาชาวบ้าน โดย ศาลปกครอง

ออกอากาศทุกวันเสาร์ เวลา ๑๕.๒๕ - ๑๕.๔๕ น. ทางสถานีวิทยุ สวพ. ๙๑

(สัมภาษณ์สดทางโทรศัพท์และตอบคำถามของผู้ฟังทางบ้าน)

สัปดาห์ที่ ๕	วันเสาร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๘
หัวข้อ	ร้านเหล้าเช่าพื้นที่โครงการติดกำแพงสถานศึกษา...ตามกฎหมายทำได้หรือไม่ ?
ผู้ดำเนินรายการ	คุณสุนันท์ ทรัพย์ดีมีสุข
ผู้ให้สัมภาษณ์	ดร.ภักเดช คมสัน วิทยากรจากสำนักงานศาลปกครอง

ช่วงที่ ๑ ช่วงสนทนา

สวัสดีค่ะ พบกับรายการกฎหมายขายคา ปัญหาชาวบ้าน โดยศาลปกครอง

ธุรกิจสถานบันเทิง หรือร้านเหล้า ผับ บาร์ เป็นหนึ่งในธุรกิจที่ได้รับความนิยมและนำลงทุน สำหรับผู้ที่มีความฝันอยากจะทำธุรกิจเกี่ยวกับสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เปิดร้านนั่งเล่นมีบรรยากาศชิล ๆ เพื่อให้ผู้ใช้บริการมีบรรยากาศชิล ๆมานั่งผ่อนคลายความเครียดจากการเรียนหรือการทำงานในยามค่ำคืน แต่เมื่อเหล้าและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ถือเป็นสินค้าที่อันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคและผู้อื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากความมึนเมา จึงต้องอยู่ในความควบคุมของกฎหมาย ตั้งแต่เรื่องของการจดทะเบียนพาณิชย์ การขอใบอนุญาตประกอบกิจการต่อกรมสรรพสามิต รวมทั้งการเสียภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น มีเช่นนั้นแล้ว หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตได้ค่ะ

ดังเช่นอุทาหรณ์คดีปกครองที่หยิบมาพูดคุยกันในวันนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจและเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับผู้ที่คิดจะทำธุรกิจเปิดร้านขายสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ค่ะ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่ง ซึ่งเป็นเจ้าของร้านและได้รับใบอนุญาตให้ทำการขายสุราได้ แต่ว่าทำเลที่ตั้งร้านเจ้ากรรม ดันมาเปิดใกล้กับสถานศึกษา เมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการร้านขายสุราที่มีพื้นที่ต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาของผู้ฟ้องคดีค่ะ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เรื่องราวและรายละเอียดของคดีนี้จะเป็นอย่างไร

วันนี้เราได้รับเกียรติจาก **ดร. ภัคเดช คมสัน** วิทยากรจากสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งจะมาเล่าเรื่องราวที่เป็นอุทธรณ์และให้ความรู้กับเราในเรื่องนี้กัน สวัสดีค่ะ
สวัสดีครับคุณสุนันท์ และสวัสดีคุณผู้ฟังทุกท่านด้วยนะครับ

๑. ขอสอบถามเป็นความรู้สักนิดค่ะว่า หากใครอยากทำธุรกิจเป็นเจ้าของร้านขายสุรา หรือร้านเหล้า มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราไว้หรือไม่ อย่างไรคะ

หากคุณผู้ฟังท่านใดสนใจจะทำธุรกิจเปิดร้านขายสุรา ร้านเหล้า หรือสถานบันเทิงต่าง ๆ นอกจากต้องเตรียมเงินทุนให้พร้อมแล้ว ที่สำคัญ สิ่งที่ต้องคำนึงเป็นลำดับแรกก็คือ ทำเลหรือสถานที่ที่จะประกอบกิจการ ซึ่งจะต้องมีใช้บริเวณที่กฎหมายห้ามไม่ให้ขายสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ทำธุรกิจดังกล่าวจำเป็นต้องรู้ เนื่องจากมีกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้สถานที่ขายสุราต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณสถานศึกษาหรือศาสนสถาน รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาหรือศาสนสถาน และต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และต้องไม่ตั้งอยู่ในบริเวณสถานที่ที่เคยถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา เว้นแต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี ตลอดจนผู้ขอรับใบอนุญาตขายสุราต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา เว้นแต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขายสุราตามใบอนุญาตขายสุรา สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทดังกล่าว กำหนดว่าต้องไม่ขายสุราให้แก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และต้องไม่ขายสุราในบริเวณสถานศึกษาหรือศาสนสถาน รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาหรือศาสนสถาน และต้องไม่ขายสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และต้องไม่ขายสุราในบริเวณสถานที่ที่เคยถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา เว้นแต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีอีกด้วยครับ ซึ่งหากผู้ทำธุรกิจมีการฝ่าฝืนย่อมถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ทำการเปิดร้านขายสุราได้ ครับคุณสุนันท์

๒. เรื่องราวข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำธุรกิจเปิดร้านขายสุราในคดีนี้ มีที่มาที่ไปอย่างไรคะ

ปมเหตุของคดีนี้...เกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๘ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร้านและได้รับใบอนุญาตให้ทำการขายสุรา (ประเภทที่ ๓ จำหน่าย สุรานอกได้) จำนวน ๒ ร้าน คือ ร้าน A และร้าน B โดยขออนุญาตเปิดร้าน A ก่อน และต่อมาขออนุญาตเปิดร้านเปิดร้าน B

เพิ่มเติมอีก ๑ ร้าน จากนั้น เจ้าพนักงานสรรพสามิตตรวจสอบ พบว่า ร้านขายสุรา A ตั้งอยู่ในอาคารซึ่งมีพื้นที่ต่อเนื่องติดกับมหาวิทยาลัย จึงเป็นสถานที่ห้ามขายสุราตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุราและการขายสุราข้างต้น และได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา ต่อมา เจ้าพนักงานสรรพสามิตได้ตรวจพบว่า ที่ตั้งร้านขายสุรา B ซึ่งเป็นบ้านเลขที่เดียวกันกับที่ตั้งร้าน A ที่ได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปก่อนหน้านี้ สภาพอาคารคล้ายตู้คอนเทนเนอร์หรือบ้านสำเร็จรูป (บ้าน KNOCK DOWN) ตั้งอยู่ในอาคารที่มีพื้นที่ต่อเนื่องติดกับมหาวิทยาลัยเช่นกัน จึงมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุราของร้าน B พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง ครบคุณสุนันท์

๓. แล้วผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไหมคะ

ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งครับ ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมสรรพสามิตได้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยยื่นฟ้องสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสรรพสามิตพื้นที่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท โดยอ้างว่าร้านขายสุราของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ตรงกลางโครงการ P ล้อมรอบด้วยอาคารเช่าอื่นมีลักษณะเป็นตัวอักษร U จึงไม่มีพื้นที่ส่วนใดอยู่ติดต่อกับมหาวิทยาลัยและหอพักนักศึกษา เพราะอาณาเขตร้านจะอยู่ในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีเช่าเท่านั้น

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ครบคุณสุนันท์

๔. เมื่อคดีมาสู่ศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลฯ มีคำวินิจฉัยอย่างไรบ้างคะ

คดีนี้ มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของสรรพสามิตพื้นที่ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ที่อนุญาตให้จำหน่ายสุรานอกได้ของร้าน A ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ อย่างไร

ศาลฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสรรพสามิตพื้นที่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา ประเภทที่ ๓ ร้าน A ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ การเยียวยาความเสียหายจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยคู่กรณีต้องยื่น

อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า สรรพสามิตพื้นที่มีหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุราดังกล่าว พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนหน้านี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ครับ แต่ในส่วนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุราของร้าน B นั้น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสรรพสามิตพื้นที่ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลและได้มีการแจ้งคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วด้วย ศาลจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไว้พิจารณาในประเด็นเนื้อหาของคดีต่อไปได้

ขออธิบายเพิ่มเติมอย่างนี้ครับว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของสรรพสามิตพื้นที่ ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตขายสุราของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเราเรียกว่าคดีประเภทนี้ ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ **รัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ซึ่งโดยหลักแล้ว การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีเงื่อนไขการฟ้องคดีที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนะครับ โดยการอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถ้าไม่ได้อุทธรณ์ก่อนก็ถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ครับ คุณสุนันท์

๕. เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตขายสุรา ศาลฯ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างไรบ้างคะ

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขายสุราของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า กฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุรา และการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒ (๑) กำหนดว่า สถานที่ขายสุราต้องไม่อยู่ในบริเวณสถานศึกษาหรือศาสนสถาน รวมทั้งต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาหรือศาสนสถาน และข้อ ๓ (๒) กำหนดว่า ต้องไม่ขายสุราในบริเวณสถานศึกษาหรือศาสนสถาน รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาหรือศาสนสถาน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร้าน B ได้รับอนุญาตให้ขายสุราประเภทที่ ๓ โดยตามภาพถ่ายและแผนผังโดยสังเขปของร้านขายสุรา B ที่คู่กรณียื่นต่อศาลและเห็นสอดคล้องกัน จะเห็นได้ว่าร้าน B จะอยู่ในอาคารตู้คอนเทนเนอร์สี่เหลี่ยมตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนกลางของโครงการ P โครงการดังกล่าวจะมีส่วนที่เป็นอาคารแบ่งออกเป็นห้องหลายห้องสำหรับให้ร้านค้าเช่าเพื่อประกอบกิจการและมีพื้นที่ใช้เช่าเพื่อตั้งเป็นร้านค้า ตัวอาคารของโครงการสร้างมีลักษณะคล้ายอักษรภาษาอังกฤษตัวยู (U) โดยพื้นที่ส่วนฐานของตัวอักษรอยู่ติดกับกำแพงคอนกรีตของมหาวิทยาลัย กรณีจึงถือว่าอาคารของโครงการ P หรือร้านค้าบนพื้นที่ของโครงการที่ให้เช่านั้นตั้งอยู่ต่อเนื่องติดกับขอบเขตของสถานศึกษา อาคารด้านบนของตัวอักษรเป็นถนนซอย ส่วนด้านข้างของตัวอักษรเป็นหอพักนักศึกษา เมื่อร้านขายสุราร้าน B ของผู้ฟ้องคดี ตั้งอยู่ในพื้นที่ของโครงการ P อันอยู่ต่อเนื่องติดกับมหาวิทยาลัย ร้าน B ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นสถานที่ต้องห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามข้อ ๒ (๑) และข้อ ๓ (๒) ของกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขายสุรา และการขายสุราสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๓ ถึงประเภทที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครบคุณสมบัติ

๖. มีข้อสงสัยนิดนึงคะว่า ที่กฎหมายกำหนดว่าสถานที่ขายสุราต้องไม่อยู่ในบริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษานั้น ศาลฯ ตีความว่าอย่างไรคะ

จากคำพิพากษาในเรื่องนี้ จะเห็นว่าศาลฯ ได้ตีความคำว่า “ต่อเนื่องติดกับสถานศึกษา” ไว่น่าสนใจครับว่า แม้ตัวร้านขายสุราของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อยู่ติดกำแพงของมหาวิทยาลัย โดยอยู่ในพื้นที่บริเวณส่วนกลางของโครงการก็ตาม แต่เมื่อโครงการดังกล่าวมีพื้นที่ติดกับกำแพงของมหาวิทยาลัย ก็ต้องถือว่าร้านค้าบนพื้นที่ของโครงการที่ให้เช่านั้น ตั้งอยู่ต่อเนื่องติดกับขอบเขตของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถานศึกษา อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายสุราที่มีให้เปิดบริการนั่นเอง ครับ

ดังนั้น คำสั่งของสรรพสามิตพื้นที่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตขายสุราของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ ยกฟ้อง รับคุณสุนันท์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๘/๒๕๖๖)

๗. จากตัวอย่างคดีปกครองในเรื่องนี้...ดร.มีอะไรอยากจะฝากทิ้งท้ายไว้เป็นข้อคิด
อุทาหรณ์เพิ่มเติมสักเล็กน้อยไหมคะ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ช่วงที่สอง รับฟังคำถาม/ตอบคำถามจากผู้ฟังที่บ้าน

ช่วงปิดท้ายรายการ ผู้ดำเนินรายการ : พบกันใหม่กับรายการกฎหมายชายคา
ปัญหาชาวบ้าน โดย ศาลปกครอง วันเสาร์หน้า สำหรับวันนี้ สวัสดีค่ะ