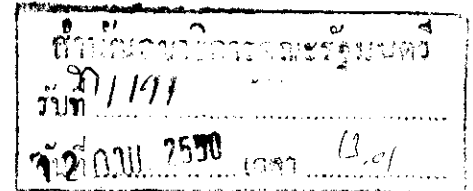


สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย
สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย
สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล

ด่วนที่สุด

ที่ สท.007/2550



9 กุมภาพันธ์ 2550

เรื่อง ขอให้รับประกาศใช้บังคับระเบียบ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1.ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545 จำนวน 4 แผ่น
2. สำเนาคำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองกลาง ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2547 คดีหมายเลขดำที่ 2338/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1224/2547 ระหว่าง บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวก รวม 45 คน ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 20 แผ่น
3. สำเนาอุทธรณ์คดีปกครองของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 2338/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1224 /2547 ซึ่งในชั้นอุทธรณ์จะเป็นคดีของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.511/2547 ระหว่าง บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวก รวม 45 คน ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 7 แผ่น
4. สำเนาคำแก้อุทธรณ์คดีของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.511/2547 ระหว่าง บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวก รวม 45 คน ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 24 แผ่น
5. สำเนามาตร้อยกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2549 คดีหมายเลขดำที่ อ.511/2547 ระหว่าง บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวก รวม 45 คน ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 1 แผ่น

6. ร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนด
อัตราค่าบำรุง และวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย พ.ศ.
จำนวน 3 แผ่น

ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระ
ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ระเบียบ
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545”) โดยกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่
และความรับผิดชอบในการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบ
จากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อย ไม่ว่า ชาวไร่อ้อยรายนั้น จะเป็น
สมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุน
อ้อยและน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุง
สถาบันชาวไร่อ้อย ถ้าโรงงานน้ำตาลไม่ปฏิบัติให้ติดต่อกับเบี้ยในอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน นับแต่
วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้งจนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น และจะต้องถูกดำเนินการตาม
ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย เบี้ยปรับฯ ด้วย ดังปรากฏรายละเอียด
ตามสำเนาระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ข้อ 9, 10, 11
และ 13 ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1. นั้น

โดยที่โรงงานน้ำตาลเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ข้อ 9, 10, 11 และ 13 ที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบ
ในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
โรงงานน้ำตาลรวม 45 โรงงาน จึงได้ฟ้องคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต่อศาลปกครองกลาง
เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 เป็นคดีหมายเลขดำที่ 2338/2545 เพื่อขอให้ศาลปกครองกลาง
มีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545
ข้อ 9, 10, 11 และ 13

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
ออกระเบียบโดยกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยการให้โรงงานน้ำตาล
ต้องรับภาระในการเป็นผู้จัดเก็บค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและต้องรับผิดชอบหักเงินค่าบำรุง

และค่าปรับในกรณีที่โรงงานน้ำตาลส่งค่าบำรุงให้สถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ จึงได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2547 ให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ข้อ 9, 10, 11 และ 13 ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีผลนับแต่วันประกาศคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา ดังปรากฏรายละเอียดตามสำเนาคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ที่ส่งมาด้วย 2.

ต่อมา คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.511/2547 ดังปรากฏรายละเอียดตามสำเนาอุทธรณ์ที่ส่งมาด้วย 3. โรงงานน้ำตาลได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 ดังปรากฏรายละเอียดตามสำเนาคำแก้อุทธรณ์ที่ส่งมาด้วย 4. ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2549 ศาลปกครองสูงสุดได้มีหมายแจ้งว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งกำหนดให้วันที่ 4 ธันวาคม 2549 เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดจะได้ทำการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และจะได้นัดฟังคำพิพากษาต่อไป ดังปรากฏรายละเอียดตามสำเนามายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ส่งมาด้วย 5.

แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้เห็นชอบในร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย พ.ศ. ดังปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 6. ที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเสนอ ซึ่งได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 และได้แก้ไขข้อกำหนดบางประการที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 เช่น แก้ไขผู้รักษาการตามระเบียบจาก “คณะกรรมการบริหาร” เป็น “ประธานคณะกรรมการบริหาร” และแก้ไขการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาและออกประกาศเปลี่ยนเป็นตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

กำหนด เป็นต้น แต่ในประการสำคัญยังคงกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังปรากฏตามข้อ 9, 10, 11 และ 13 ของร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อ 9, 10, 11 และ 13 ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ทั้งๆ ที่ในระหว่างการพิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต่างทราบดีว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาว่าการออกระเบียบโดยกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตั้งที่กล่าวข้างต้น อีกทั้งสามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายและกรรมการฝ่ายผู้แทนโรงงานน้ำตาลในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังได้ขอให้ระงับการออกระเบียบตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อรอผลการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น โดยในส่วนของค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยนั้นเมื่อคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดก็สามารถใช้ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ในการกำหนดและเรียกเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยได้

บัดนี้ ทราบว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหาได้รับฟังคำท้วงติงของสามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายไม่ โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ส่งร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย พ.ศ. ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 6. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550 ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไป

ด้วยเหตุดังได้เรียนมาข้างต้น สามสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของความตาม ข้อ 9, 10, 11 และ 13 แห่งร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่กำหนดให้ โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย จึงขอความกรุณาได้โปรดระงับการนำร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ดังกล่าวไปประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาไว้ก่อน จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มี คำพิพากษาซึ่งคงจะเป็นเวลาไม่นานนัก เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้สิ้นสุดการแสวงหา ข้อเท็จจริงแล้ว จากนั้นจึงจักได้นำมาพิจารณาว่า ควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป แต่ถ้า หากได้นำร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าวไปประกาศใช้บังคับใน ราชกิจจานุเบกษา โรงงานน้ำตาลซึ่งจะต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบก็มีความจำเป็น ที่จะต้องดำเนินการฟ้องเพิกถอนระเบียบต่อไป ขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิบูลย์ ผาณิตวงศ์)

รองประธาน

คณะกรรมการประสานงาน 3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย

ฝ่ายเลขานุการและการประชุม

โทร.0-2273-0992

โทรสาร 0-2619-0515



เอกสารหมายเลข 1

สำนักนายกรัฐมนตรี

สมุหราชเลขา

ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545

ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

โดยที่เห็นสมควรปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบำรุง วิธีการชำระเงินค่าบำรุง และการเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย เพื่อให้การปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และสะดวกในการปฏิบัติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (24) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันทีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529

ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือความหมายดังที่ได้อธิบายไว้ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการบริหารรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1

การกำหนดอัตราค่าบำรุง

ข้อ 6 ภายในเดือนตุลาคมของแต่ละปี ให้สถาบันชาวไร่อ้อยส่งบัญชีรายชื่อสมาชิกพร้อมที่อยู่ และปริมาณอ้อยที่จดทะเบียนไว้ให้แก่โรงงานที่สมาชิกรายนั้น ๆ ส่งอ้อยเข้าหีบให้เสร็จสิ้นก่อนวันเปิดหีบของแต่ละโรงงาน พร้อมทั้งเสนออัตราการเก็บอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในอัตราไม่เกินร้อยละหนึ่งของราคาอ้อยขั้นต้นต่อเลขาธิการ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาต่อไป

✓ ข้อ 7 ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาและเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก่อนออกประกาศอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในแต่ละฤดูกาลผลิต

ข้อ 8 ให้ชาวไร่อ้อยชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามอัตราที่ประกาศกำหนด

หมวด 2

วิธีการชำระค่าบำรุง

✓ ข้อ 9 ให้โรงงานหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งเข้าหีบตามอัตราประกาศกำหนดคูณด้วยปริมาณอ้อยของชาวไร่อ้อยรายนั้น ๆ จากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจำหน่ายเงินค่าอ้อย

ภายใต้บังคับความในวรรคสี่ ให้ถือว่าชาวไร่ร้อยละยี่สิบตามบัญชีรายชื่อสมาชิกที่ลงทะเบียน ชาวไร่ร้อยละยี่สิบตามข้อ 6 แห่งให้แก่โรงงาน ได้แสดงเจตนาขอเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบในส่วนของตนให้แก่ สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบดังกล่าวในฤดูกาลผลิตนั้น เว้นแต่ชาวไร่ร้อยละยี่สิบใดได้ลาออกจากสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบัน ชาวไร่ร้อยละยี่สิบ

ชาวไร่ร้อยละยี่สิบรายใดมิได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบ ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบ ให้แก่สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบซึ่งตั้งอยู่ในเขตประสานงานอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น เว้นแต่ในเขตประสานงานอ้อยและ น้ำตาลทรายเขตใดที่มีสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบตั้งอยู่ตั้งแต่สองสถาบันขึ้นไป ก็ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบ แก่ทุกสถาบัน ตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน

ในกรณีที่ชาวไร่ร้อยละยี่สิบรายใดมีสถานภาพความเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบเกินกว่าหนึ่งสถาบัน ให้ชาวไร่ร้อยละยี่สิบรายนั้นแจ้งให้โรงงานที่ตนส่งอ้อยเข้าเก็บทราบด้วยว่าจะให้โรงงานส่งเงินให้แก่สถาบันใด เป็นจำนวนเท่าใด

ในกรณีที่เขตประสานงานอ้อยและน้ำตาลทรายใดไม่มีสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบตั้งอยู่ ให้โรงงานที่อยู่ใน เขตประสานงานอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ในอัตราที่ประกาศกำหนด แล้วให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบอื่น ๆ ต่อไป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 12 (1)

หมวด 3

วิธีการส่งเงินค่าบำรุง

✓ ข้อ 10 การส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบให้แก่สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบ ให้โรงงานปฏิบัติดังนี้

(1) กรณีเป็นเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบซึ่งหักจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่ร้อยละยี่สิบที่ได้เป็นสมาชิก สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบตามข้อ 9 วรรคสาม ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบให้แก่สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบที่มีสิทธิ ตามข้อดังกล่าวโดยตรง แต่หากสถาบันที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว เป็นสถาบันที่ได้แจ้งความประสงค์ให้กองทุนอ้อย และน้ำตาลทรายเป็นผู้เก็บหรือรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบแทนตาม (2) ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบัน อ้อยดังกล่าวให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายโดยตรง

(2) กรณีเป็นเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบ ซึ่งหักจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่ร้อยละยี่สิบที่เป็นสมาชิก สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบตามข้อ 6 ให้สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบใดที่มีความประสงค์จะให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้รับ หรือเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบแทน ให้สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบนั้นแจ้งความประสงค์ให้โรงงานทราบ พร้อมกับการส่งบัญชีรายชื่อสมาชิกตามข้อ 6

เมื่อสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบใดได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าวแล้ว ให้โรงงานปฏิบัติตามนั้น ในกรณีที่สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบใดไม่ได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าว ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบให้แก่ สถาบันชาวไร่ร้อยละยี่สิบนั้นโดยตรง

(3) ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยระหว่างองค์กรของชาวไร่ฮ้อยหรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้โรงงานไม่อาจทราบได้ว่าองค์กรใดมีสิทธิดีกว่ากัน ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันดังกล่าวแก่กองทุนฮ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยที่มีสิทธิต่อไป ทั้งนี้ สถาบันชาวไร่ฮ้อยใดจะมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารสั่งภายใต้ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบันชาวไร่ฮ้อยและระเบียบนี้

หมวด 4

กำหนดเวลาการส่งเงินค่าบำรุง

✓ ข้อ 11 ให้โรงงานรวบรวมเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยที่หักไว้ตามข้อ 9 แล้วส่งให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยหรือกองทุนฮ้อยและน้ำตาลทราย ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ 10 แล้วแต่กรณีภายในวันที่ 15 ของเดือน ถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย

ข้อ 12 ในกรณีกองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้รับหรือเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยแทนสถาบันชาวไร่ฮ้อย ให้กองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายและสถาบันชาวไร่ฮ้อยดำเนินการดังนี้

(1) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยตามข้อ 9 บรรคทัย ให้กองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยทุกสถาบันตามสัดส่วนปริมาณฮ้อยของแต่ละสถาบันโดยไม่ชักช้า

(2) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยแทนสถาบันชาวไร่ฮ้อยใดที่แจ้งความประสงค์ตามข้อ 10 (2) ให้สถาบันชาวไร่ฮ้อยนั้น ขอรับเงินดังกล่าวจากกองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายโดยตรง หรือตามแต่จะได้ตกลงกัน ทั้งนี้ การขอรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยล่าช้าไม่เป็นเหตุให้สถาบันชาวไร่ฮ้อยมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าอื่นใด นอกจากดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย

(3) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยจากโรงงานอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งตามข้อ 10 (3) ให้กองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาสั่งภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

หมวด 5

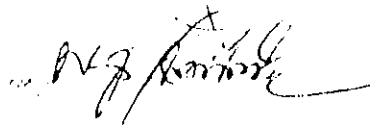
ควบคุมราคาของโรงงาน

✓ ข้อ 13 ในกรณีที่โรงงานไม่ส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยตามระเบียบนี้ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้ง จนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น และให้สถาบันชาวไร่ฮ้อยหรือกองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายแล้วแต่กรณี แจ้งต่อคณะกรรมการบริหารภายใน 30 วัน นับแต่วันครบกำหนดส่ง

กรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ข้าราชการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยปรับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (25) แห่งพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ด้วย

ข้อ 14 ในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตามข้อ 6 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 12 และข้อ 13 บรรคแรก
ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาวินิจฉัย
ของคณะกรรมการบริหารให้ถือเป็นที่สุด

ประกาศ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545



(นานนุ เลียวไพโรจน์)

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

ประธานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 41 ง วันที่ 8 พฤษภาคม 2545



คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๓๘/๒๕๔๕

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๒๕/๒๕๔๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๖ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

- บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด ที่ ๑
- บริษัท น้ำตาลเชียงใหม่ จำกัด ที่ ๒
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแม่วัง จำกัด ที่ ๓
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลอุดรดิตถ์ จำกัด ที่ ๔
- บริษัท น้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด ที่ ๕
- บริษัท น้ำตาลทรายกำแพงเพชร จำกัด ที่ ๖
- บริษัท น้ำตาลเกษตรไทย จำกัด ที่ ๗
- บริษัท รวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด ที่ ๘
- บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล ที.เอ็น. จำกัด ที่ ๙
- บริษัท น้ำตาลราชบุรี จำกัด ที่ ๑๐
- บริษัท น้ำตาลบ้านโป่ง จำกัด ที่ ๑๑
- บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ที่ ๑๒
- บริษัท อุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด ที่ ๑๓
- บริษัท น้ำตาลไทยกาญจนบุรี จำกัด ที่ ๑๔
- บริษัท โรงงานน้ำตาลนิวกุ้งไทย จำกัด ที่ ๑๕
- บริษัท น้ำตาลท่ามะกา จำกัด ที่ ๑๖
- บริษัท ประจวบอุตสาหกรรม จำกัด ที่ ๑๗
- บริษัท น้ำตาลวังขนาย จำกัด ที่ ๑๘



- บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซึ่มงคล จำกัด ที่ ๑๙
 บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี จำกัด ที่ ๒๐
 บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลปราณบุรี จำกัด ที่ ๒๑
 บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ที่ ๒๒
 บริษัท น้ำตาลนิวกว่างฮั่นหลี จำกัด ที่ ๒๓
 บริษัท น้ำตาลตะวันออก จำกัด ที่ ๒๔
 บริษัท สหเรือง จำกัด ที่ ๒๕
 บริษัท โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม จำกัด ที่ ๒๖
 บริษัท น้ำตาลกุมภวาปี จำกัด ที่ ๒๗
 บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด ที่ ๒๘
 บริษัท น้ำตาลเกษตรผล จำกัด ที่ ๒๙
 บริษัท น้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด ที่ ๓๐
 บริษัท อุตสาหกรรมโคราช จำกัด ที่ ๓๑
 บริษัท น้ำตาลมิตรภูเวียง จำกัด ที่ ๓๒
 บริษัท อุตสาหกรรมอ่างเวียง จำกัด ที่ ๓๓
 บริษัท รวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จำกัด ที่ ๓๔
 บริษัท เอ็น.วาย.ชูการ์ จำกัด ที่ ๓๕
 บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด (กาฬสินธุ์) หรือบริษัท น้ำตาลมิตรภาพสินธุ์ จำกัด ที่ ๓๖
 บริษัท น้ำตาลสระบุรี จำกัด ที่ ๓๗
 บริษัท สหการน้ำตาลชลบุรี จำกัด ที่ ๓๘
 บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด ที่ ๓๙
 บริษัท ไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม จำกัด ที่ ๔๐
 บริษัท ไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด ที่ ๔๑
 บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี จำกัด ที่ ๔๒
 บริษัท น้ำตาลพิษณุโลก จำกัด ที่ ๔๓
 บริษัท น้ำตาลระยอง จำกัด ที่ ๔๔
 บริษัท น้ำตาลสิงห์บุรี จำกัด ที่ ๔๕

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ผู้ถูกฟ้องคดี



เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาฟ้องและเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีหน้าที่ในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุง และวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ตามระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของ ชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อยไม่ว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นจะเป็นสมาชิกสถาบัน ชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ข้อ ๑๓ ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าโรงงานน้ำตาลทรายไม่ปฏิบัติตามระเบียบให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้ง จนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น และ จะต้องถูกดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับ โรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือ พระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ด้วย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาต้องจัดเตรียมบุคลากรและเอกสาร ซึ่งทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเป็นจำนวน มิใช่น้อย และผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอาจถูกชาวไร่อ้อยรายนั้นฟ้องเรียกร้องเงินค่าอ้อยที่ถูกหัก ดังกล่าวได้ โดยกล่าวอ้างว่าตนไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อย จึงไม่ต้องชำระค่าบำรุง นอกจากนี้ในกรณีที่ชาวไร่อ้อยรายใดเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบันและ สถาบันเหล่านั้นมีความขัดแย้งกัน แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจะได้ส่งเงินค่าบำรุงสถาบันให้แก่



สถาบันชาวไร่อ้อยตามที่ชาวไร่อ้อยแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าตามระเบียบข้อ ๙ วรรคสี่ แล้วก็ตาม สถาบันชาวไร่อ้อยที่ไม่ได้รับเงินค่าบำรุงก็อาจเรียกร้องให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า ส่งเงินค่าบำรุงให้แก่สถาบันของตนอีกโดยกล่าวอ้างว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นเป็นสมาชิกของตน อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าต้องเข้ามาเกี่ยวพันกับความขัดแย้งของสถาบันชาวไร่อ้อย ดังกล่าวโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ถ้าหากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวหรือ ปฏิบัติผิดพลาดก็จะต้องเสียดอกเบี้ยสูงถึงอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน และยังจะต้องเสีย เบี้ยปรับตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับอีกด้วย ซึ่งเบี้ยปรับ ดังกล่าวมีอัตราที่สูงมากคืออัตราร้อยละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท นับจาก วันถัดจากวันที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน จนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง

ในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติไว้ว่า กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อย และน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ หรืออำนาจกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังเช่นการกำหนดวิธีการชำระค่า ธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้ง ในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณามาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่บัญญัติว่า ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียม การวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่ โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด ก็จะได้เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๘ บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและ น้ำตาลทราย โดยมาตรา ๒๘ ได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ต้องชำระคือชาวไร่อ้อยและโรงงาน น้ำตาลทราย และวิธีคำนวณค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจะต้องชำระตามอัตราและวิธีการชำระที่กำหนดตามระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แต่ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังเช่นค่า ธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่บัญญัติไว้ ดังนั้น ตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น ไม่รวมถึงหน้าที่กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยแต่อย่างใด หากแต่เป็น



เรื่องที่สถาบันชาวไร่อ้อยกับ ชาวไร่อ้อยจะได้ตกลงวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยกันเอง

การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาหนี้หน้าที่ต้องหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อย และถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องก็มีบทลงโทษด้วย จึงเป็นการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นอกจากนั้นระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังตราขึ้นโดยไม่ได้อำนาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อีกด้วย จึงเป็นการตราขึ้นโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตามหากจะตีความว่า ตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเห็นว่า สถาบันชาวไร่อ้อยตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในการให้ความช่วยเหลือดูแลชาวไร่อ้อยด้วยตนเอง โดยมีชาวไร่อ้อยเป็นสมาชิกและมีหน้าที่ชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่ตนสังกัดอยู่ วิธีการที่พึงกำหนดได้ ก็ต้องเป็นวิธีการที่กำหนดสำหรับชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อยจะต้องปฏิบัติตามต่อกัน มิใช่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับสถาบันชาวไร่อ้อยแต่อย่างใด

ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ แม้จะได้ ออกามีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่การปฏิบัติตามระเบียบจะเริ่มต้นเมื่อ โรงงานน้ำตาลทรายเปิดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี ๒๕๔๕/๔๖ เป็นต้นไป ซึ่ง ณ วันยื่นฟ้องคดีนี้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ออกประกาศ คณะกรรมการบริหาร ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดวันเริ่มต้นการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายแล้ว และเพื่อปฏิบัติตามประกาศ คณะกรรมการบริหารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจึงได้เริ่มต้นและกำหนดวันเริ่มต้นเปิดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายฤดูการผลิตปี ๒๕๔๕/๔๖ กล่าวคือโรงงานน้ำตาลทรายที่เริ่มต้นผลิตเป็น โรงแรกในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป และโรงงานน้ำตาลทรายอื่นๆ ต่างทยอยผลิตน้ำตาลทราย จนถึงโรงงานสุดท้ายเริ่มผลิตน้ำตาลทรายในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาย่อมเดือดร้อนและเสียหายจากระเบียบคณะกรรมการ



อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อได้เริ่มต้นเปิดการหีบอ้อยตามกำหนดดังกล่าวข้างต้น เพราะต้องหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในเวลาที่จ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๕/๔๖ เป็นต้นไป ทั้งระเบียบ ดังกล่าวยังเป็นการกำหนดสถานะของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาให้ต้องปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเกินที่กฎหมายกำหนด

ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ หรือให้เพิกถอนข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับดังกล่าว ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเกินหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาทำหน้าที่หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบในโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาโดยตลอด ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงมิได้เพิ่มภาระหน้าที่จากเดิมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาแต่อย่างใด เป็นเพียงการปรับปรุงในส่วนอื่นๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกและเกิดประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหามากยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้โรงงานน้ำตาลหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวด เพื่อนำส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไปตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจึงมีหน้าที่ต้องหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแล้วนำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายต่อไปตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ ส่วนเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอ้างว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียม



บุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นจำนวน มิใช่น้อยนั้น หากแม้มืออยู่ข้างก็เป็น การปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่สิบห้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสามารถดำเนินตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยอ้อย และน้ำตาลทราย

ในส่วนการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อย ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ชาวไร่อ้อยทุกรายถือเป็นส่วนหนึ่ง ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงเห็นสมควรให้ ชาวไร่อ้อยทุกรายได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือโดยองค์กรของตนเอง คือ สถาบันชาวไร่อ้อย จึงกำหนดให้ชาวไร่อ้อยทุกรายในระบบต้องชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบัน ชาวไร่อ้อย ไม่ว่าชาวไร่อ้อยนั้นจะได้เป็นสมาชิกของสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม ระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุง สถาบันชาวไร่อ้อยในกรณีชาวไร่อ้อยมิได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยไว้ในข้อ ๙ วรรคสาม โดยกำหนดให้กรณีที่ชาวไร่อ้อยมิได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยให้โรงงานน้ำตาลส่งเงิน ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งตั้งอยู่ในเขตประสาณงานอ้อยและ น้ำตาลทรายนั้น หากในเขตประสาณงานอ้อยและน้ำตาลทรายใด มีสถาบันชาวไร่อ้อย ตั้งอยู่ตั้งแต่สองสถาบันขึ้นไป ให้โรงงานน้ำตาลส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแก่ทุกสถาบัน ตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน ทั้งนี้ชาวไร่อ้อยทุกรายได้รับทราบความในข้อนี้ เป็นอย่างดีแล้ว และมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อย ตามระเบียบดังกล่าวและตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงไม่อาจเกิดกรณีตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้ากล่าวอ้างได้ และตั้งแต่ข้อกำหนด ดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ไม่ปรากฏว่าชาวไร่อ้อยได้ฟ้องร้องโรงงานน้ำตาล ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าแต่อย่างใด

สำหรับชาวไร่อ้อยเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบันระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๙ วรรคสี่ กำหนดให้ ชาวไร่อ้อยที่มีสถานภาพความเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบันนั้นแจ้งให้ โรงงานน้ำตาลที่ตนส่งอ้อยเข้าหีบทราบว่าจะให้โรงงานน้ำตาลดังกล่าวส่งเงินค่าบำรุงสถาบัน ชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันใด เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อย รวมทั้ง โรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าก็รับทราบความในข้อนี้เป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้น โอกาสที่ สถาบันชาวไร่อ้อยใดซึ่งชาวไร่อ้อยผู้เป็นสมาชิกไม่ประสงค์จะส่งเงินค่าบำรุงสถาบัน



ชาวไร่อ้อยให้ จะเรียกร้องเงินดังกล่าวจากโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอีกจึงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาได้รับความคุ้มครองตามระเบียบดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามระเบียบฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าวข้อ ๑๐ (๓) ยังได้กำหนดกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยหรือกรณีที่มีเหตุอันทำให้โรงงานน้ำตาลไม่สามารถทราบได้ว่า สถาบันชาวไร่อ้อยใดที่มีสิทธิดีกว่ากัน โดยให้โรงงานน้ำตาลนั้นส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิต่อไป ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหา กรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าว

การกำหนดความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลไว้ในข้อ ๑๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในกรณีที่โรงงานน้ำตาลไม่ส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามระเบียบที่กำหนด ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้ง จนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้นนั้น เนื่องจากเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยนั้นเป็นเงินที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลหักจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อย ซึ่งโรงงานน้ำตาลเป็นผู้จ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยเพื่อเป็นค่าอ้อย โดยส่วนหนึ่งให้หักเป็นค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารกำหนดเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยที่กำหนดให้หักดังกล่าว จึงเป็นเงินที่สถาบันชาวไร่อ้อยมีสิทธิได้รับการที่โรงงานน้ำตาลส่งเงินที่หักดังกล่าวให้สถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าย่อมทำให้สถาบันชาวไร่อ้อยต้องเสียประโยชน์ ดังนั้น การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลชำระดอกเบี้ยเพราะส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้า จึงชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไป ส่วนการให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยปรับนั้น เป็นกรณีที่ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาได้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่มีกรณีที่จะต้องเสียดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับแต่อย่างใด

ในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเพื่อใช้บังคับกับการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย



ซึ่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่าด้วย การกำหนด อัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดหน้าที่ให้โรงงานน้ำตาลหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อย แต่ละรายที่ส่งเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อยแล้วนำ ส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อต่อมาได้มีการ ปรับปรุงระเบียบดังกล่าวขึ้นใหม่ โดยออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าวนั้น ก็ยังคงกำหนดหลักการต่างๆ ไว้เช่นเดิม รวมถึง หลักเกณฑ์การหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วย และในการกำหนดวิธีการชำระเงิน ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น อยู่ในขอบเขตของมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราช บัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดเรื่องวิธีการชำระ ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าว เนื่องจากวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็น กระบวนการต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องกันกับการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย หากจะกำหนดเฉพาะค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยโดยมิได้กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบัน ชาวไร่อ้อยย่อมทำให้ขาดความชัดเจน ไม่ต่อเนื่องและเกิดปัญหาทางปฏิบัติ หากให้สถาบัน ชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อยทำความเข้าใจความตกลงในเรื่องวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยกันเอง อาจทำให้เกิดความขัดแย้งและไม่สะดวกต่อทั้งสองฝ่าย อีกทั้งการกำหนดให้โรงงานน้ำตาล ทำการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยย่อมเป็นวิธีการ ที่สะดวก เพราะโรงงานน้ำตาลต้องจ่ายเงินค่าอ้อยให้ชาวไร่อ้อยอยู่แล้ว นอกจากนี้ การออก ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการดำเนินการ เป็นไปตามขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีและได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗ วรรคสามและวรรคสี่ แห่ง พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้ว กรณีที่ระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนด บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องระบู บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายด้วย แต่ระเบียบดังกล่าวมิได้ระบู บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกระเบียบ การขาดตกในรายละเอียด ดังกล่าวหาใช้สาระสำคัญอันจะมีผลทำให้ระเบียบดังกล่าวกลายเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากสาระสำคัญของระเบียบมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดกล่าวอ้างแต่อย่างใด



ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาคัดค้านคำให้การว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๙ เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเกินหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น แม้ต่อมาได้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการหักและการส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ตลอดจนความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็หาทำให้ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นระเบียบที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ในการตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล จำต้องตีความโดยเคร่งครัด มิใช่ขยายความทั้งๆ ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตีความในลักษณะขยายความโดยที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เพราะสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นเรื่องระหว่างชาวไร่อ้อยกับสถาบันชาวไร่อ้อยที่ตนสังกัดอยู่ กฎหมายจึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เพียงกำหนด อัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น เพื่อมิให้กำหนดกันตามอำเภอใจ ส่วนวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ก็ให้สถาบันชาวไร่อ้อยตกลงกับชาวไร่อ้อยกันเอง ตามที่แต่ละสถาบันจะเห็นสมควร เพราะสถาบันชาวไร่อ้อยแต่ละสถาบัน และชาวไร่อ้อยแต่ละคนที่เป็นสมาชิกย่อมมีฐานะและข้อเท็จจริงที่อาจแตกต่างกัน กฎหมายจึงมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามความประสงค์ของสถาบันชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิกได้ อย่างไรก็ดี หากจะตีความว่ามาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบเห็นว่าสถาบันชาวไร่อ้อยตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในการให้ความช่วยเหลือดูแลชาวไร่อ้อยด้วยตนเอง โดยมีชาวไร่อ้อยเป็นสมาชิกและมีหน้าที่ชำระค่าบำรุงสถาบัน



ชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่ตนสังกัดอยู่ ดังนั้น วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยที่พึงกำหนดไว้ จึงต้องเป็นวิธีการที่กำหนดสำหรับสถาบันชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน มิใช่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาล ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับสถาบันชาวไร่อ้อยแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีว่ามาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย เท่านั้น โดยไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยไว้ด้วย ดังจะเห็นได้จากปัจจุบันนี้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่) พ.ศ. เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) จากที่ว่า มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้. (๒๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นว่า มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๒๔) กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย และอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตหรือจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย หรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับใช้คืนเงินกู้ยืมที่มีเงื่อนไขให้ชำระคืนหรือสำหรับการอื่นใดตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งชาวไร่อ้อยหรือโรงงานแล้วแต่กรณี จะต้องชำระให้แก่กองทุน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งหากมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วย ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำให้การแล้ว คงจะไม่มี การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าว

เหตุที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้ออกมาใช้บังคับภายหลังประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ประมาณ ๒ ปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจึงยังไม่เข้าใจในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหา ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องแก้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเห็นว่าเพื่อเป็นการให้ความร่วมมือกับกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่มาจากส่วนราชการที่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาช่วยเหลือในการทำหน้าที่ยังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจึงจำต้องปฏิบัติทั้งๆ ที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ



ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้บังคับ กลับยังคงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้ามีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า จึงไม่อาจที่จะทนรับ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวได้อีกต่อไป จึงได้ศึกษาระเบียบดังกล่าวและเห็นว่า เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมบุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าตามระเบียบดังกล่าว เมื่อคิดจากจำนวนชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบใน โรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า ซึ่งมีจำนวนหลายแสนคน จึงเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และค่าใช้จ่ายดังกล่าวนับวันจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามสภาพของค่าครองชีพที่สูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนของพนักงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เอกสาร สิ่งของ และอุปกรณ์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ใช้บังคับระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเช่นเดียวกับ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า ได้รับการร้องเรียนจากชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบในโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า ทั้งชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกี่ยวกับการที่เงินค่าอ้อย ถูกหักเป็นค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย และอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเรื่อยมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าต้องจัดบุคลากรชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวไร่อ้อยทุกรายไป เพื่อมิให้ เกิดปัญหาข้อขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าในการทำหน้าที่หักและนำส่งเงินค่าบำรุงดังกล่าว อีกทั้งการที่ผลักภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวมาจากเหตุที่หากให้สถาบัน ชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อยปฏิบัติหน้าที่ของตนดังกล่าวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกัน ก็ย่อมทำให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าทำหน้าที่และความรับผิดชอบท่ามกลางความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง สถาบันชาวไร่อ้อยด้วยกันหรือสถาบันชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อย ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้เกิดขึ้นแล้ว เมื่อเป็นดังนี้การที่อ้างว่า หากไม่ต้องการเสียดอกเบี๋ยและเบี๋ยปรับก็ให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะโอกาสที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า จะปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวผิดพลาดหรือบกพร่องอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น และที่ผ่านมาแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าจะได้พยายามทำหน้าที่ให้ดีที่สุด โดยไม่มีเจตนา นำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าก็ยังคงเสียดอกเบี๋ยด้วย



ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า สาระหรือเนื้อหาของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) และได้มีการดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการแล้ว กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อใช้บังคับกับการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย โดยกำหนดหน้าที่ให้โรงงานน้ำตาลหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อย แล้วนำเงินดังกล่าวส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดวิธีการชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวอยู่ภายในขอบเขตตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นกระบวนการต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องกันกับการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย จึงเป็นกรณีที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างยิ่ง แม้สถาบันชาวไร่อ้อยจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโรงงานน้ำตาลโดยตรง แต่โดยที่สมาชิกของสถาบันชาวไร่อ้อยก็คือชาวไร่อ้อยซึ่งปลูกอ้อยส่งให้แก่โรงงานของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นห้า ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจากความรู้ความสามารถและความเข้าใจในการปลูกอ้อย ซึ่งความรู้ความสามารถในการปลูกอ้อยหรือเพิ่มผลผลิตอ้อยซึ่งยังประโยชน์แก่โรงงานดังกล่าว ย่อมเกิดจากการสนับสนุนช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากสถาบันชาวไร่อ้อย อันเป็นต้นสังกัดของชาวไร่อ้อยด้วย ซึ่งการที่สถาบันชาวไร่อ้อยจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ก็ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากสมาชิกของตนด้วยการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันต้นสังกัด

การกำหนดวิธีการชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในข้อ ๙ แห่งระเบียบดังกล่าว



ได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละราย ที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวด และในข้อ ๑๐ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลนำส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากโรงงานน้ำตาลจะต้องทำการจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบอยู่แล้ว ดังนั้น การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลหักเงินในส่วนที่เป็นค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยไว้ แล้วนำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จึงเป็นวิธีการที่สะดวกและสามารถลดขั้นตอน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้นได้ อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวก็มีได้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาเกินสมควรแต่อย่างใด รวมทั้งโรงงานน้ำตาลทำหน้าที่ดังกล่าวในระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ ๓-๔ เดือน ของแต่ละฤดูการผลิตเท่านั้น

การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ดังกล่าว สืบเนื่องมาจากโรงงานน้ำตาลอ้างว่าตนเองไม่มีหน้าที่ในการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อย รวมทั้งระเบียบดังกล่าวออกมาใช้บังคับโดยเกินขอบเขตของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้แต่งตั้งขึ้นเป็นการภายในเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจึงได้หยิบยกข้ออ้างของโรงงานน้ำตาลในประเด็นดังกล่าวขึ้นมาประกอบการพิจารณา และเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทำหน้าที่หักเงินค่าบำรุงได้อยู่แล้ว เพียงแต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีนโยบายให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ทั้งฉบับ รวมทั้งโรงงานน้ำตาลมีการโต้แย้งในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการจึงได้พิจารณาเห็นควรให้แก้ไขมาตราดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกเหนือจากประเด็นอื่นๆ ที่เห็นสมควรแก้ไข การแก้ไขมาตราดังกล่าวจึงมิได้มีเหตุผลดังเช่นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหากล่าวอ้างแต่อย่างใด

ในส่วนมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า



การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งคำว่ากฎหมายเฉพาะในวรรคหนึ่งนี้ ย่อมเป็นที่เข้าใจตรงกันโดยทั่วไปว่าต้องหมายถึงพระราชบัญญัติเฉพาะเท่านั้น กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำได้ก็แต่เมื่อได้มีการตราไว้ในพระราชบัญญัติโดยตรง มิใช่กำหนดเป็นบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง โดยการมอบอำนาจให้กำหนดรายละเอียดต่อไป ดังเช่นระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกหรือตราขึ้นบังคับใช้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม นั้น จึงไม่ได้หมายความว่าให้ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกด้วย

ในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอันประกอบไปด้วยบุคคลจาก ๓ ส่วน ได้แก่ ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และภาคราชการ ย่อมต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้ระบบดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อยและ เป็นปกติสุข โดยในส่วนของชาวไร่อ้อยมีองค์การของชาวไร่อ้อย คือ สถาบันชาวไร่อ้อยทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาวไร่อ้อยในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้น สถาบันชาวไร่อ้อยจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย การให้โรงงานน้ำตาลทำหน้าที่ดังกล่าว จึงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการดำเนินงานของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายดังเหตุผลข้างต้น ประกอบกับหน้าที่ในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของโรงงานน้ำตาลมิได้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาจนเกินสมควรแต่อย่างใด ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหา ก็ได้ยอมรับระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้เพิ่มภาระหน้าที่จากระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ผู้ฟ้องคดีเคยปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา

สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมบุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนและเสียหายเพราะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวแต่ผู้เดียวนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาในการดำเนินการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของ



ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบ รวมทั้งการส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อย และน้ำตาลทราย มิได้ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายอ้าง และมีใช้กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายจะต้องดำเนินการจ้างพนักงานใหม่เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงการจัดหาเอกสาร สิ่งของ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เนื่องจากในการทำหน้าที่หักเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายย่อมต้องจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยอยู่แล้ว การทำหน้าที่ดังกล่าวจึงใช้บุคลากรของโรงงานน้ำตาล เช่น พนักงานการเงินและบัญชี ซึ่งทำหน้าที่อื่นๆ ของโรงงานอยู่แล้ว เป็นผู้ดำเนินการแยกเงินดังกล่าวเพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยต่อไป ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงอาจไม่มีหรือหากมีก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๙ วรรคสาม ได้กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในกรณีที่ชาวไร่อ้อยมิได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อย โดยกำหนดให้โรงงานน้ำตาลส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งตั้งอยู่ในเขตประสาธนาอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น เว้นแต่ในเขตประสาธนาอ้อยและน้ำตาลทรายเขตใดที่มีสถาบันชาวไร่อ้อยตั้งอยู่ตั้งแต่สองสถาบันขึ้นไป ก็ให้โรงงานน้ำตาลส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแก่ทุกสถาบัน ตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน ข้อกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ชาวไร่อ้อยมีองค์กรของตนเองโดยการสนับสนุนของชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงมีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายจะทำการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากชาวไร่อ้อยที่มีได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยได้ ในกรณีที่ชาวไร่อ้อยมีสถานภาพความเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบัน ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ได้กำหนดวิธีการชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยออกกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้กำหนดวิธีการส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งได้มีการกำหนดกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยระหว่างองค์กรของชาวไร่อ้อยหรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้โรงงานน้ำตาลไม่อาจทราบได้ว่า องค์กรใดมีสิทธิดีกว่ากัน โดยกำหนดให้โรงงานน้ำตาลนั้นส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิต่อไป ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่มีกรณีที่จะต้องเสียดอกเบี้ยหรือเบี้ยปรับแต่อย่างใด



ประกาศคณะกรรมการบริหาร ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ เรื่องกำหนดอัตรา
ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยฤดูกาลผลิตปี ๒๕๔๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖
ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗
ประกอบกับความในข้อ ๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒
พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยฤดูกาลผลิตปี
๒๕๔๕/๒๕๔๖ จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหามีหน้าที่ต้องหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
ตามอัตราที่ประกาศกำหนดในเวลาที่ยจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบในฤดูกาล
ผลิตปี ๒๕๔๕/๒๕๔๖ ตามข้อ ๙ แห่งระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒
พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วนำส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
ต่อไปตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติ
หน้าที่ตามปกติที่โรงงานน้ำตาลได้ปฏิบัติมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้ว

ศาลได้ออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้รับฟัง
สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงของตุลาการผู้แถลงคดีประกอบ
คำแถลงการณ์เป็นหนังสือแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ
 ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหามีนิติบุคคลประเภท บริษัท จำกัด
ประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาล ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและ
น้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕
ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ ๒๘
กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕
พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
ตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้โรงงานผลิตน้ำตาลทราย
รวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหามีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย
ของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการ
จ่ายเงินค่าอ้อย ไม่ว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นจะเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้
นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วแต่กรณี ภายในวันที่
๑๕ ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย หากโรงงานน้ำตาลใด



ไม่ปฏิบัติตามให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้ง จนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายได้รับความเดือดร้อนและเสียหายในการ จัดเตรียมบุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ดังกล่าวทำให้เสียค่าใช้จ่าย และหากผู้ฟ้องคดี ทั้งสองฝ่ายไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติผิดพลาดก็ต้องเสียดอกเบี้ยสูงถึงอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน รวมทั้งต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราที่สูงครั้งละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และอีกวันละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท นับจากวันถัดจากวันที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองฝ่ายจึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนระเบียบดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยคือ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและ วิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง อำนาจในการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุง สถาบันชาวไร่อ้อย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและ น้ำตาลทราย ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระ ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งในข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ของระเบียบดังกล่าว มีผลทำให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักเงินค่าบำรุงสถาบัน ชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวด ของการจ่ายเงินค่าอ้อย ไม่ว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นจะเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วแต่กรณี ภายใน วันที่ ๑๕ ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและหากโรงงานผลิต น้ำตาลทรายไม่นำส่งหรือนำส่งค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยไม่ครบถ้วน ก็จะต้องเสียดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้งจนกว่าจะได้ทำการ ชำระเสร็จสิ้น และชำระค่าปรับตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ย ปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม



๒๕๒๘ ด้วย คดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาซึ่งประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย กล่าวอ้างว่าระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ข้างต้นแบ่งออกเป็นสองตอนในตอนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวไปออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๘ ว่าด้วยการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนตอนท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันชาวไร่อ้อย โดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้อำนาจที่จะกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงไว้ด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าสถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งหมายถึงสมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มีหลายรูปแบบและหลายสถาบัน หากปล่อยให้สถาบันชาวไร่อ้อยไปกำหนดอัตราค่าบำรุงกันเอง ก็จะทำให้เกิดความลักลั่นและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิก กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ส่วนวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น กฎหมายมิได้กำหนดไว้เพราะเป็นรายละเอียดที่กฎหมายต้องการให้สมาชิกชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อยไปกำหนดกันเองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการดำเนินงานของแต่ละสถาบันชาวไร่อ้อย นอกจากนี้หากพิจารณาถึงมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๒๔) ในส่วนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน แต่ในส่วนการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมไว้แต่ประการใด ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบโดยกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยการให้โรงงานผลิตน้ำตาลทรายรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาต้องรับภาระในการเป็นผู้จัดเก็บค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและต้องรับผิดชอบค่าปรับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาส่งค่าบำรุงให้สถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน จึงเป็นการกระทำที่ไม่มี



อำนาจที่จะกระทำได้นั้น ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อระเบียบดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหลายที่ว่า การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลเก็บค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย จึงเป็นวิธีการที่สะดวก เสียค่าใช้จ่ายไม่มากนักและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการดำเนินงานของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบดังกล่าวได้คุ้มครองผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหาในกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเก็บและส่งค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหา กับชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อย และข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีในข้อเท็จจริงอื่นๆ นั้น จึงไม่จำต้องวินิจฉัยอีกต่อไป

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบหานั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอได้

ด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น จึงพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย พ.ศ. ๒๕๔๕ เฉพาะ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีผลนับแต่วันประกาศคำพิพากษานี้ในราชกิจจานุเบกษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

นายชาวิวัฒน์ ศรีแก้ว
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายอำพน เจริญชีพินทร์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายณัฐ รัฐอมฤต
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการเจ้าของสำนวน



นายสุรเดช พหลภาคย์ : ตุลาการผู้แถลงคดี



คำแก้อุทธรณ์

สำเนาถูกต้อง

Xepn. ๑๖

คดีหมายเลขดำที่ ๐.511 /๒๕ 47

คดีหมายเลขแดงที่ /๒๕

ศาลปกครอง สูงสุด

วันที่ 3 เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕ 48

ระหว่าง

บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวก รวม 45 คน

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า นายสมบุรณ์ สีลาทอง

ในฐานะที่เป็น ผู้รับมอบอำนาจผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า

เกิดวันที่ 28 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2499 อายุ 48 ปี อาชีพ ทนายความ

อยู่ที่ 54 อาคารบีบี ชั้น 15 ห้อง 1513

หมู่ที่ -

ถนน สุขุมวิท 21 (อโศก) ตรอก/ซอย - ตำบล/แขวง คลองเตยเหนือ

อำเภอ/เขต วัฒนา จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10110

โทรศัพท์ 0-2260-7260-1 ขอยื่นคำ แก้อุทธรณ์ มีข้อความตามที่จะกล่าว

ต่อไป

ข้อ 1. ด้วยเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2548 ผู้รับมอบอำนาจผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าได้รับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 12 มกราคม 2548 เรียกให้ทำคำแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมด้วยพยานหลักฐาน 1 ชุด และจัดส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานอีก 1 ชุด รวม 2 ชุด ต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้าโดยผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้า (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ฟ้องคดี”) จึงกราบเรียนมาเพื่อขอแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวในข้อถัดไป

Xepn.
Xepn.

ข้อ 2. คดีนี้ ศาลปกครองกลางได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 โดยให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งตามข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้โรงงานน้ำตาลรวมทั้งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อย ไม่ว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นจะเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย หากโรงงานน้ำตาลใดไม่ปฏิบัติตามให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้งจนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหายในการจัดเตรียมบุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ดังกล่าวทำให้เสียค่าใช้จ่าย และหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติผิดพลาดก็จะต้องเสียดอกเบี้ยสูงถึงอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน รวมทั้งต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราที่สูงครั้งละ 200,000 บาท และอีกวันละ 100,000 บาท นับจากวันถัดจากวันที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนระเบียบดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยคือ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

Xaysri
Xaysri.

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 17 วรรคหนึ่ง (24) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 โดยยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าว มีผลทำให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งอ้อยเข้าหีบจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อย ไม่ว่าชาวไร่อ้อยรายนั้นจะเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยหรือไม่ก็ตาม แล้วให้นำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย และหากโรงงานน้ำตาลไม่นำส่งหรือนำส่งค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยไม่ครบถ้วน ก็จะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้งจนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น และชำระค่าปรับตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ด้วย คดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทราย กล่าวอ้างว่า ระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (24) ข้างต้น แบ่งออกเป็นสองตอน ในตอนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูก-

นาย
นาย

ฟ้องคดีที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและ
 วิธีการชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวไปออกกระเบื้องคณ-
 กรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการ
 ผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนตอนท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันชาวไร่อ้อย โดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูก-
 ฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้มีอำนาจที่จะกำหนดวิธี
 การชำระค่าบำรุงไว้ด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าสถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งหมายถึงสมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่ม
 เกษตรกรชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการ ตาม
 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีหลายรูปแบบและหลายสถาบัน หากปล่อยให้
 ให้สถาบันชาวไร่อ้อยไปกำหนดอัตราค่าบำรุงกันเอง ก็จะเกิดความลักลั่นและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
 แก่ชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิก กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดอัตราค่า
 บำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ส่วนวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น กฎหมายมิได้กำหนดไว้เพราะเป็น
 รายละเอียดที่กฎหมายต้องการให้สมาชิกชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อยไปกำหนดกันเองให้เหมาะสม
 และสอดคล้องกับระบบการดำเนินงานของแต่ละสถาบันชาวไร่อ้อย นอกจากนี้หากพิจารณาถึงมาตรา 17
 วรรคหนึ่ง (24) ในส่วนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
 กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน แต่ในส่วนการกำหนด
 อัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมไว้แต่ประการใด ดังนั้น
 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบื้อง โดยกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยการให้โรงงานน้ำตาล
 รวมทั้งผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระในการเป็นผู้จัดเก็บค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและต้องรับผิดชอบเก็บและ
 ค่าปรับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งค่าบำรุงให้สถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน จึงเป็นการกระทำที่ไม่มี
 อำนาจที่จะกระทำได้ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและ—น้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการ
 กำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 9 ,

Xaepru
 Xaepru

ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 จึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อระเบียบดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งหลายที่ว่า การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลเก็บค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย จึงเป็นวิธีการที่สะดวก เสียค่าใช้จ่ายไม่มากนักและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการดำเนินงานของระบบอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบดังกล่าวได้คุ้มครองผู้ฟ้องคดีในกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเก็บและส่งค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยระหว่างผู้ฟ้องคดีกับชาวไร่ฮ้อยและสถาบันชาวไร่ฮ้อย และข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในข้อเท็จจริงอื่น ๆ นั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกต่อไป

ด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เฉพาะข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีผลนับแต่วันประกาศคำพิพากษานี้ในราชกิจจานุเบกษา ดังปรากฏรายละเอียดตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางในสำนวนคดีนี้

ข้อ 3. โดยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอถือเอาคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์นี้ และขอกราบเรียนแก้อุทธรณ์ต่อไปว่า

3.1 ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ข้อ 2. ได้ความว่า “พระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาก็เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ คุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ฮ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายฮ้อย จัดระบบและควบคุมการผลิต และการจำหน่ายฮ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากฮ้อยของชาวไร่ฮ้อย โดยให้ชาวไร่ฮ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตฮ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงิน

ขอเรียน
ขอเรียน

รายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่ฮ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาล เพื่อให้อุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลทรายเติบโต โดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่ฮ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลและประชาชนผู้บริโภคจึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่ฮ้อย โรงงานน้ำตาล และราชการที่จะร่วมมือกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อให้ระบบอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลทรายมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรม องค์การต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงประกอบไปด้วยตัวแทนจากชาวไร่ฮ้อย โรงงานน้ำตาล และส่วนราชการ เพื่อร่วมมือกันควบคุมดูแลให้การปฏิบัติต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระเบียบให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในอันที่จะจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายฮ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากฮ้อยของชาวไร่ฮ้อยให้เติบโตมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่ฮ้อย การให้ชาวไร่ฮ้อยแต่ละรายซึ่งรวมกันและมีอยู่เป็นจำนวนมากในแต่ละพื้นที่นำเงินค่าฮ้อยไปชำระเป็นค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยด้วยตนเอง การควบคุมและจัดระบบในส่วนนี้จะเกิดปัญหาได้ ส่งผลให้ชาวไร่ฮ้อยและสถาบันชาวไร่ฮ้อยไม่เติบโตและไม่มีเสถียรภาพและเป็นภัยต่อความมั่นคงของระบบอุตสาหกรรมฮ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย อีกทั้งพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ยังเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามบทบัญญัติมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นการแปลความบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ต้องแปลความให้มีผลบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติซึ่งสามารถเห็นขอบเขตของกฎหมายได้ชัดเจน กล่าวคือ แม้มาตรา 17 (24) แห่งพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะมีได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ซึ่งกำหนดว่า "กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอด

๕๕๕๕๕
๕๕๕๕๕

จนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย” แล้วย่อมหมายถึง ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการ
วิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่
กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและวิธีการชำระค่าบำรุงด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ชาวไร่อ้อยสามารถมอบ
เงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยอย่างพร้อมเพรียงกันและสถาบันชาวไร่อ้อยได้รับ
เงินค่าบำรุงอย่างครบถ้วน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล
เข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อย
และน้ำตาลทรายเติบโตมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาล และ
ประชาชนผู้บริโภครวมกัน อีกทั้งวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการ
กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ดังกล่าว
ครอบคลุมถึงการให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันดังที่กำหนดไว้ในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11
และข้อ 13 ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545” นั้น

ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย
พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ที่จะจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อย
ของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วน
ทางราชการตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราช-
อาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาล เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโต
โดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลและประชาชนผู้บริโภค และ
เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้บัญญัติกำหนดหน้าที่
และความรับผิดชอบ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว(เช่น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย)ไว้โดย
ชัดเจนและสอดคล้องต้องกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อกันและมีให้กระทำการนอกเหนือหรือไม่

นาย...
นาย...

เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ด้วย ดังที่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527⁽¹⁾ ซึ่งถือเสมือนเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ความว่า “มาตรา 6 เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

จากบทบัญญัติมาตรา 6 ดังกล่าว จะเห็นได้โดยชัดแจ้งว่า การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อยและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานและผู้บริโภค นั้น จักต้องให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หากมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการนอกเหนือหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้แล้วมากล่าวอ้างว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย และเพื่อจะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในส่วนที่จะจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อยให้เติบโตมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย” ได้ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ข้อ 2.1 แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยก็มีใจ “การจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย” แต่อย่างไรก็ดี ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สถาบันชาวไร่อ้อย” เพียง 2 มาตรา เท่านั้น คือ

(1) บทมาตราของกฎหมายที่อ้างอิงในคำแก้อุทธรณ์นี้ ถ้าไม่ได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ให้หมายถึงบทมาตราในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

Accepted.
Accepted.

มาตรา 4 บทนิยาม “สถาบันชาวไร่ฮ้อย”⁽²⁾ และมาตรา 17 (14) และ (24)⁽³⁾ นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สถาบันชาวไร่ฮ้อย” อีกเลย ดังนั้น ในการพิจารณาระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545”) ซึ่งกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยจากเงินค่าฮ้อยของชาวไร่ฮ้อยแต่ละรายที่ส่งฮ้อยเข้าหีบตามความในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าว ว่าเป็นระเบียบที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ที่ระเบียบกล่าวอ้างเป็นสำคัญ และโดยที่ระเบียบดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับในคำอุทธรณ์ข้อ 2.1 ว่า “เป็นระเบียบที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของโรงงานตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ดังนั้น การตีความอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 17 (24) จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด มิใช่จะตีความโดยขยายความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นการก้าวล่วงไปจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของโรงงาน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

(2) มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“สถาบันชาวไร่ฮ้อย” หมายความว่า สมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรชาวไร่ฮ้อยที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่รวมถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีชาวไร่ฮ้อยเป็นผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(3) มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(4) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนสถาบันชาวไร่ฮ้อย

ฯลฯ

(24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย

ฯลฯ

ฯลฯ
ฯลฯ

ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า จากบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ที่บัญญัติว่า “มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้..... (24) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย” จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังเช่นการกำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ระบุไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 17 (24) ดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณามาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มาตรา 28 ให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคำนวณจากปริมาณอ้อยที่ส่งให้แก่โรงงานและจากปริมาณน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ที่ผลิตได้ แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” ก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 28 บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย โดยมาตรา 28 ได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ต้องชำระ(คือชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล) และวิธีคำนวณค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งจะต้องชำระตามอัตราและวิธีการชำระที่กำหนดตามระเบียบที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกตามมาตรา 17 (24) โดยให้ชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้เป็นรายได้ของกองทุนตามมาตรา 27 (1)⁽⁴⁾ แต่ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ดังเช่นค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะ

⁽⁴⁾ มาตรา 27 กองทุนประกอบด้วย

(1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

ฯลฯ

(3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 57

ฯลฯ

นาย.....
นาย.....

“สถาบันชาวไร่ฮ้อย” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวไร่ฮ้อยในการให้ความช่วยเหลือดูแลชาวไร่ฮ้อยด้วยกันเอง โดยมีชาวไร่ฮ้อยเป็นสมาชิกและมีหน้าที่ชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยที่ตนสังกัดอยู่ โดยโรงงานน้ำตาลมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่ฮ้อยกับสถาบันชาวไร่ฮ้อย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สถาบันชาวไร่ฮ้อย” เพียง 2 มาตรา คือมาตรา 4 และมาตรา 17 (4) และ 17 (24) ดังที่กราบเรียนมาแล้วข้างต้น โดยตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีโรงงานน้ำตาลเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปว่า พระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับชาวไร่ฮ้อยและโรงงานน้ำตาล ในการตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของชาวไร่ฮ้อยและ/หรือโรงงานน้ำตาลจะต้องตีความโดยเคร่งครัด มิใช่ขยายความทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ มิฉะนั้น จะกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ข้อ 2.2 ว่า “แม้มาตรา 17 (24) จะมีได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 17 (24) ซึ่งกำหนดว่า “กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียม ตลอดจนอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” แล้วจะเห็นได้ว่า วิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทรายเป็นบทบัญญัติที่ต่อเนื่องจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยได้ จึงย่อมหมายถึงให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงได้ด้วย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน” นั้น เป็นการตีความในลักษณะขยายความโดยที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ และยังเป็นการกล่าวล่วงไปจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของโรงงานน้ำตาลตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ตาม que ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับในคำอุทธรณ์ข้อ 2.1) เพราะหากจะถือว่าวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้อง

นาย
นาย

กันกับการกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย จึงตีความว่า แม้กฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเฉพาะ “อัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” ก็มีอำนาจรวมไปถึงกำหนด “วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” ได้เช่นนี้แล้ว บทบัญญัติมาตรา 17 (24) ก็คงไม่ต้องบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการกำหนด “วิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย” ไว้ด้วย โดยคงจะบัญญัติไว้เพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนด “อัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย” ก็เพียงพอแล้ว เพราะวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวก็เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย จึงย่อมมีอำนาจกำหนดวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้โดยกฎหมายไม่ต้องบัญญัติไว้ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมาตรา 17 (24) ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนด “อัตราค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว” ดังนั้น เมื่อมาตรา 17 (24) บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนด “อัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” โดยไม่ได้บัญญัติให้มีหน้าที่กำหนด “วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” ดังเช่นการกำหนด “วิธีการชำระค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตฮ้อยและน้ำตาลทราย” ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด “วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะสถาบันชาวไร่ฮ้อยเป็นเรื่องระหว่างชาวไร่ฮ้อยกับสถาบันชาวไร่ฮ้อยที่ตนสังกัดอยู่ กฎหมายจึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เพียงกำหนด “อัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” เท่านั้น เพื่อมิให้กำหนดกันตามอำเภอใจและมีให้ลักลั่นกัน ส่วน “วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” ก็ให้สถาบันชาวไร่ฮ้อยตกลงกับชาวไร่ฮ้อยกันเอง ตามที่แต่ละสถาบันจะเห็นสมควร เพราะสถาบันชาวไร่ฮ้อยแต่ละสถาบันและชาวไร่ฮ้อยแต่ละคนที่เป็นสมาชิกย่อมมีฐานะและข้อเท็จจริงที่อาจแตกต่างกัน กฎหมายจึงมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด “วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย” ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามความประสงค์ของสถาบันชาวไร่ฮ้อยและชาวไร่ฮ้อยที่เป็นสมาชิกได้ ทั้งนี้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางที่ได้วินิจฉัยไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นอกจากนั้นการออกระเบียบเช่นนี้ยังเป็นการเข้าไปก้าวก่ายกิจการ

นาย
นาย

ของสถาบันชาวไร่ฮ้อย เป็นการวิครอนหรือจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ หรือกลุ่ม เกษตรกรของบุคคลโดยมิได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 45

ดังนั้น ตามมาตรา 17 (24) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย เท่านั้น ไม่รวมถึงหน้าที่กำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยด้วยแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่ สถาบันชาวไร่ฮ้อยกับชาวไร่ฮ้อยที่เป็นสมาชิกจะได้ตกลงวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยกันเอง การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยจากเงินค่าฮ้อยของชาวไร่ฮ้อย และถ้า ไม่ปฏิบัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีบทลงโทษด้วย จึงเป็นการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งยัง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนั้นระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ยังตรา ขึ้นโดยไม่ได้ปฏิบัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับมาตรา 335 (1) ของรัฐ- ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกด้วย จึงเป็นการตราขึ้นโดยไม่ได้ปฏิบัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีตาม รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น จึงเป็นการไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดีหากจะตีความว่า มาตรา 17 (24) ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบกำหนด วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยด้วย ผู้ฟ้องคดีก็ขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ดังที่ผู้ฟ้องคดี ได้กราบเรียนมาแล้ว สถาบันชาวไร่ฮ้อยตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวไร่ฮ้อยในการให้ความช่วยเหลือดูแล ชาวไร่ฮ้อยด้วยกันเอง โดยมีชาวไร่ฮ้อยเป็นสมาชิกและมีหน้าที่ชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยให้แก่ สถาบันชาวไร่ฮ้อยที่ตนสังกัดอยู่ ดังนั้น วิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยที่พึงกำหนดได้ ก็ต้องเป็นวิธี การที่กำหนดสำหรับสถาบันชาวไร่ฮ้อยและชาวไร่ฮ้อยที่เป็นสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน มิใช่กำหนดให้

นาย...
นาย...

เป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาล ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง
ชาวไร่ฮ้อยกับสถาบันชาวไร่ฮ้อยแต่อย่างใด

นอกจากนั้นในการออกระเบียบกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักและนำส่งเงินค่าบำรุง
สถาบันชาวไร่ฮ้อยจากเงินค่าฮ้อยของชาวไร่ฮ้อยที่จะได้รับจากโรงงานน้ำตาล และถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องก็
มีบทลงโทษ ตามความในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 เป็นการกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทำหน้าที่และรับผิดชอบในการเรียกและนำส่งเงิน
แทนบุคคลอื่นคือสถาบันชาวไร่ฮ้อยและชาวไร่ฮ้อย ซึ่งการออกระเบียบเพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ
ขอให้โรงงานน้ำตาลปฏิบัติแทนบุคคลอื่นเช่นว่านี้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง
เพราะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังเช่นประมวลรัษฎากรที่บัญญัติให้
ผู้จ่ายเงินได้บางประเภทหักภาษี ณ ที่จ่าย จากเงินที่จ่ายให้แก่ผู้มีเงินได้ แล้วนำส่งต่อกรมสรรพากรเพื่อ
ประโยชน์ในการเก็บภาษีอากรของรัฐ โดยผู้จ่ายเงินได้ไม่มีอำนาจไปหักและนำส่งภาษี ณ ที่จ่ายสำหรับเงิน
ได้ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้หักและนำส่งไว้ แม้จะเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากรของรัฐก็ตาม แต่ใน
พระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หาได้มีบทบัญญัติให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่และความรับ
ผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยหรือกองทุนฮ้อยและ
น้ำตาลทรายดังกล่าวไม่ หากแต่ได้บัญญัติให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่ชำระเงินเข้ากองทุนฮ้อยและน้ำตาล
ทรายเพียง 2 กรณี ตามมาตรา 28 (ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น) และมาตรา 57⁽⁵⁾ เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติ 2 มาตรา
ดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 27 อันว่าด้วยองค์ประกอบของกองทุนฮ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา 27 (1)
และ (3)⁽⁶⁾

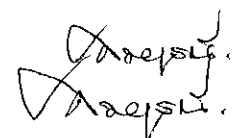
⁽⁵⁾ มาตรา 57 ให้โรงงานนำส่งเงินเข้ากองทุนเท่าจำนวนผลต่างระหว่างรายได้สุทธิตามมาตรา 54 และค่าฮ้อยตามราคาฮ้อย
ขั้นสุดท้ายรวมกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

⁽⁶⁾ โปรดดูเชิงอรรถ (4)

นางสาว
นางสาว

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อย และถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องก็มีบทลงโทษ ตามความในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวได้ เพราะเป็นการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในอุทธรณ์ข้อ 2.1 ว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระเบียบให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในส่วนที่จะจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อยให้เติบโตมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย การให้ชาวไร่อ้อยแต่ละรายซึ่งรวมกันและมีอยู่เป็นจำนวนมากในแต่ละพื้นที่นำเงินค่าอ้อยไปชำระเป็นค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยตนเอง การควบคุมและจัดระบบในส่วนนี้จะเกิดปัญหาได้ ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อยไม่เติบโตและไม่มีเสถียรภาพและเป็นภัยต่อความมั่นคงของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย” นั้น จึงหาเป็นความจริงไม่และเป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ อีกทั้งเป็นการผลักภาระปัญหาอุปสรรครวมทั้งข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นระหว่างสถาบันชาวไร่อ้อยด้วยกันเองและระหว่างสถาบันชาวไร่อ้อยกับชาวไร่อ้อยอันเนื่องจากการเรียกและส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้ตกเป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาล โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนและเสียหายที่โรงงานน้ำตาลได้รับและ/หรืออาจจะได้รับอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวไม่ใช่ของโรงงานน้ำตาล เนื่องจากในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างชาวไร่อ้อยและสถาบันชาวไร่อ้อยนั้น โรงงานน้ำตาลมิได้มีนิติสัมพันธ์หรือความรับผิดชอบด้วย ทั้งโรงงานน้ำตาลมิได้มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างสถาบันชาวไร่อ้อยกับชาวไร่อ้อย



และมีได้มีหน้าที่ที่จะจัดระบบของสถาบันชาวไร่ฮ้อยหรือเกี่ยวข้องกับความเคิบโตและมีเสถียรภาพของสถาบันชาวไร่ฮ้อยดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นเหตุผลแต่อย่างใด หน้าที่ดังกล่าวหากจะพึงมีย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ดังที่ผู้ฟ้องคดีได้กราบเรียนไว้โดยละเอียดในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว

สำหรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในอุทธรณ์ข้อ 2. ได้ความว่า “ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2529 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลในการหักและส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยเป็นการกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และได้ถือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฮ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาเป็นเวลากว่าสิบปีแล้ว และโรงงานน้ำตาลก็ปฏิบัติตามดีมาตลอดระยะเวลาสิบปี การปรับปรุงระเบียบโดยออกระเบียบฉบับใหม่ คือ ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญของภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในทำนองเดียวกับการระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 โดยได้เพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย มิได้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่รับผิดชอบแก่โรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอที่จะออกระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 อันชอบตามมาตรา 17 (24)” นั้น

ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2529 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529”) ที่กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการหักและการส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อย ตลอดจนความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 , ข้อ 8 และข้อ 9 ของ

นาย
นาย

ระเบียบดังกล่าวนั้น เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเกินหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 17 (24) ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้กราบเรียนมาแล้วข้างต้นและในคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การ ดังนั้น แม้ต่อมาได้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ที่ยังคงกำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการหักและการส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ตลอดจนความรับผิดชอบของโรงงานน้ำตาลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ทำให้ระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นระเบียบที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ ดังคำกล่าวที่ว่า “สองผิดไม่ทำให้กลายเป็นถูก”

นอกจากนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เคยปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ก็ไม่ทำให้ระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ซึ่งยังคงมีหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ ถึงแม้ระเบียบดังกล่าวจะเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยมิได้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่รับผิดชอบแก่โรงงานน้ำตาลเพิ่มขึ้นจากระเบียบเดิมก็ตาม เพราะแท้จริงแล้วการเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรับและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็เพื่อประโยชน์ของสถาบันชาวไร่อ้อยและชาวไร่อ้อยซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนี้ มิใช่เพื่อผู้ฟ้องคดีที่ถูกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่แทนแต่อย่างใด

Keyp.
Keyp.

อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้ออกมาใช้บังคับภายหลังประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ประมาณ 2 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เข้าใจในภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติโดยอ้อมแท้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อระเบียบดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายตราที่ระเบียบยังไม่ถูกยกเลิกหรือเพิกถอนและเพื่อเป็นการให้ความร่วมมือกับกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่มาจากส่วนราชการที่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยเหลือในการทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบจึงจำต้องปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2529 โดยได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มาใช้บังคับกลับยังคงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการหักและนำส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจที่จะทนรับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวได้อีกต่อไป จึงได้ศึกษาระเบียบดังกล่าวและเห็นว่าระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับปัจจุบันได้มีศาลปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องขอพึ่งศาลนี้เพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสีย เพื่อเป็นการปลดปล่อยภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีซึ่งกำหนดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ข้อ 2. ด้วยว่า “นอกจากนั้น การกำหนดวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายชาวไร่อ้อย ฝ่ายโรงงานน้ำตาล และฝ่ายราชการ ได้ร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

Accepted
Accepted

ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์ว่าฝ่ายโรงงานน้ำตาลได้รับรู้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและ
ยินดีที่จะปฏิบัติตาม จึงได้ร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้ความเห็นชอบ
ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 เพื่อบังคับใช้ต่อไป” นั้น

ผู้ฟ้องคดีขอทราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วน
ราชการ 5 คน ผู้แทนชาวไร่อ้อย 9 คน และผู้แทนโรงงาน 7 คน เป็นกรรมการ (มาตรา 9) นั้น มีอำนาจ
กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 บัญญัติไว้ หากไม่มีอำนาจ
กระทำการเกินหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้แต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบเรียนไว้ในคำฟ้องและคำแก้อุทธรณ์นี้ แม้การออกระเบียบ
ดังกล่าวผู้แทนโรงงานจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบก็ตาม ก็หาทำให้ระเบียบนั้นกลายเป็น
ระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ เพราะหากถือว่าเมื่อผู้แทนทั้งสามฝ่ายให้ความเห็นชอบในการออกระเบียบ
ดังกล่าวแล้วทำให้ระเบียบนั้นเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีก็ไม่จำเป็นที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำ
ตาลทราย พ.ศ. 2527 จะต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ตามมาตรา 17 แต่อย่างใด คงบัญญัติไว้
แต่เพียงว่า ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการใด ๆ ที่ผู้แทนทั้งสามฝ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ความเห็นชอบ
เป็นเอกฉันท์ให้มีผลบังคับได้ แต่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หาได้บัญญัติไว้ดังกล่าว
ไม่

นอกจากนั้นการที่ผู้แทนโรงงานให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบระเบียบดังกล่าว
ก็ไม่ใช่การปิดปากหรือตัดสิทธิที่จะมีให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนและเสียหายหรืออาจจะเดือด
ร้อนและเสียหายอันเนื่องจากระเบียบดังกล่าวในอันที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบแต่อย่างใด เพราะหาก
ถือว่าการที่ผู้แทนโรงงานให้ความเห็นชอบในการออกระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องให้เพิก
ถอนระเบียบนั้นได้แล้ว ก็ย่อมทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติ

๒๕๔๖
๒๕๔๖

แห่งกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงโรงงานผลิตน้ำตาลทรายที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย คงจะต้องเดือดร้อนและเสียหายจนไม่อาจประกอบกิจการได้ต่อไปเป็นแน่ และในประการสำคัญคดีนี้เป็น เรื่องการออกกฎหมายปกครอง ซึ่งต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายมอบบัญญัติให้ไว้โดยชัดแจ้ง จึงไม่อาจนำ เรื่องที่ผู้แทนโรงงานให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการออกระเบียบดังกล่าวมาคัดสิทธิมิให้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ได้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและที่ผู้ฟ้อง คดีได้กราบเรียนต่อศาลในคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 กำหนดให้โรงงานน้ำตาลมีหน้าที่หักและนำส่งเงิน ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยที่จะได้รับจากโรงงานน้ำตาล และถ้าไม่ปฏิบัติให้ ถูกต้องก็มีบทลงโทษ ตามความในข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าวนั้น นอกจากจะเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 335 (1) และ มาตรา 45 แล้ว ยังเป็นการเกินหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มาตรา 17 (24) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ให้ไว้ ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับ

ดังนั้น คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

3.2 ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า จากผลของระเบียบคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวต้อง ได้รับและอาจจะได้รับความเดือดร้อนและเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ดังต่อไปนี้

3.2.1 การบังคับให้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากเงินค่าอ้อยของชาว- ไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบ แล้วนำส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาที่กำหนด นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดเตรียมบุคลากรและเอกสารในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่ง ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนมิใช่น้อย ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ในการเรียกเก็บและชำระเงินค่า

นาย
นาย

บำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยเป็นของสถาบันชาวไร่ฮ้อยและชาวไร่ฮ้อยที่เป็นสมาชิก มิใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

3.2.2 การบังคับให้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยจากเงินค่าฮ้อยของชาวไร่ฮ้อยที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่ฮ้อยด้วยนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีอาจถูกชาวไร่ฮ้อยรายนั้นฟ้องเรียกร้องเงินค่าฮ้อยที่ถูกหักดังกล่าวได้ โดยกล่าวอ้างว่าตนไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่ฮ้อยจึงไม่ต้องชำระค่าบำรุงสถาบัน การที่หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่ฮ้อยดังกล่าวจึงเป็นการจ่ายเงินค่าฮ้อยไม่ครบตามราคาที่ตกลงกัน ทั้ง ๆ ที่การกระทำดังกล่าวไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หากแต่ถูกบังคับให้กระทำตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

3.2.3 ในกรณีที่ชาวไร่ฮ้อยรายใดเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่ฮ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบันและสถาบันเหล่านั้นมีความขัดแย้งกัน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ส่งเงินค่าบำรุงสถาบันให้แก่สถาบันชาวไร่ฮ้อยตามที่ชาวไร่ฮ้อยแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีตามระเบียบข้อ 9. วรรคสี่ แล้วก็ตาม สถาบันชาวไร่ฮ้อยที่ไม่ได้รับเงินค่าบำรุงสถาบันก็อาจเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินค่าบำรุงให้แก่สถาบันของตนอีกโดยกล่าวอ้างว่าชาวไร่ฮ้อยรายนั้นเป็นสมาชิกของตน อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเดือดร้อนที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของสถาบันชาวไร่ฮ้อยดังกล่าวโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

3.2.4 ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวหรือปฏิบัติผิดพลาดก็จะต้องเสียดอกเบี้ยสูงถึงอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน และยังจะต้องเสียเบี้ยปรับตามระเบียบคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยเบี้ยปรับฯ อีกด้วย ซึ่งเบี้ยปรับดังกล่าวมีอัตราที่สูงมากคือ อัตราครั้งละ 200,000 บาท และอีกวันละ 100,000 บาท นับจากวันถัดจากวันที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง (ตามระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับฯ ข้อ 7. และข้อ 8. เอกสารท้ายฟ้องหมายเลข 124) ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อื่น

Accepted
Accepted.

ทั้งนี้ ความเดือดร้อนและเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและอาจจะได้รับอัน

เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเรียนต่อศาลไว้ โดยละเอียดในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีข้อ 2. อีกด้วยแล้ว ซึ่งการแก้ไขความเดือดร้อนและเสียหายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จำต้องขอศาลได้โปรดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเสีย

3.3 ผู้ฟ้องคดีขอทราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีทราบเรียนในคำฟ้องข้อ 9. และคำคัดค้านคำให้การข้อ 3. ว่า แม้ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 จะได้ออกมามีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม 2545 ก็ตาม แต่การปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจะเริ่มตั้งแต่เมื่อโรงงานน้ำตาลเปิดการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2545/2546 เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับและอาจจะได้รับความเดือดร้อนและเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากระเบียบดังกล่าว เพราะต้องหักเงินค่าบำรุงสถานันชาวไร่อ้อยตามระเบียบดังกล่าวตามอัตราในประกาศคณะกรรมการบริหารในเวลาที่ยจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยเข้าหีบในฤดูกาลผลิตปี 2545/2546 เป็นต้นไป ทั้งระเบียบดังกล่าวยังเป็นการกำหนดสถานะของผู้ฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ผู้ฟ้องคดีขอทราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับกับโรงงานน้ำตาลทรายเป็นการทั่วไป หากต่อมาปรากฏว่าระเบียบนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวในคำฟ้องและในคำแก้อุทธรณ์นี้และศาลพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้าข่ายยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคสอง ที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้แม้จะเห็นว่ายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีก็ตาม ทั้งนี้ ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาล

Xaysri
Xaysri.

ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.19/2545 คดีหมายเลขแดงที่ พ.16/2546 ระหว่าง บริษัท เอ็น วาย ซูการ์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี นายเชิดพงษ์ สิริวิรัช ที่ 1 กับพวก รวม 21 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

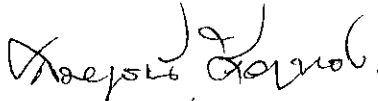
3.4 ผู้ฟ้องคดีขอทราบเรียนต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ภายหลังจากที่ศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2547 ให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 เฉพาะข้อ 9 , ข้อ 10 , ข้อ 11 และข้อ 13 ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกราบเรียนในคำแก้ อุตธรณ์นี้ข้อ 2. แล้ว ปรากฏว่าต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีในคราวประชุมครั้งที่ 14/2547 เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2547 ได้พิจารณาเรื่องคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าว แล้วได้มีมติว่า “เห็นชอบให้สำนักงานฯ(หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย)ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองกลางคดี หมายเลขดำที่ 2338/2545 ต่อไป ยกเว้นกรรมการผู้แทนโรงงานน้ำตาลไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว” ดังปรากฏ รายละเอียดตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ 14/2547 วันจันทร์ที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ระเบียบวาระที่ 4.1 เอกสารท้ายคำแก้อุตธรณ์นี้หมายเลข 1 (ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับดัง ปรากฏตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ 1/2548 วันพุธที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2548 หน้า 7 ระเบียบวาระที่ 5.1 ข้อ 3. เอกสารตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 ท้ายคำขอแก้ไขคำอุทธรณ์ลงวันที่ 7 มกราคม 2548) แต่ปรากฏว่า ประธานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกลับเป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์ ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 แล้วนำมาขึ้นต่อศาล โดยมีใช้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ทรายซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ยื่นอุทธรณ์เป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์แต่อย่างใด คำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้ลงนามโดยผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีในคราวประชุมครั้งที่ 14/2547 ดังกราบเรียนข้างต้น

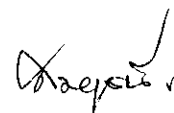
การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2548 (ซึ่งล่วงพ้นกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายแล้ว) แล้วมีมติยืนยันการอุทธรณ์และรับรองการ อุทธรณ์ที่ประธานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยื่นต่อศาลดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งได้ให้กรรมการของ

นาย.....
นาย.....

ผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนชาวไร่ฮ้อยจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ประธานคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้รับมอบอำนาจในการยื่นอุทธรณ์คดีดังกล่าว ดังปรากฏตามสำเนาใบมอบอำนาจและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการฮ้อยและน้ำตาลทราย ครั้งที่ 1/2548 วันพุธที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2548 ระเบียบวาระที่ 5.1 เอกสารตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1 และ 2 ท้ายคำขอแก้ไขคำอุทธรณ์ลงวันที่ 7 มกราคม 2548 ตามลำดับ ก็หาทำให้คำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 กลายเป็นคำอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ เพราะการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีในคราวประชุมครั้งที่ 1/2548 และการจัดทำหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวได้กระทำเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีนี้แล้ว จึงไม่มีผลย้อนหลังไปทำให้คำอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 กลายเป็นคำอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนั้นมติที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีในคราวประชุมครั้งที่ 1/2548 ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 ดังกล่าว ก็มีความคลาดเคลื่อนโดยไม่ปรากฏข้อความว่า “กรรมการผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นผู้แทนโรงงานได้คัดค้านมติดังกล่าว” ทั้ง ๆ ที่กรรมการที่เป็นผู้แทนโรงงานได้คัดค้านมติที่ว่านี้ และในประการสำคัญหนังสือมอบอำนาจของกรรมการผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นของผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนชาวไร่ฮ้อยก็มิได้ติดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร จึงไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ข้อ 4. ด้วยเหตุผลดังที่ได้ประธานกราบเรียนมาแล้วข้างต้น ขอศาลปกครองสูงสุดได้โปรดยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเสียทั้งสิ้นและได้โปรดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีนี้ด้วย.

ลงชื่อ  ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
(นายสมบุญ สีลาทอง)
ผู้รับมอบอำนาจ



○ หมายถึงกำหนดวันสิ้นสุด

การแสวงหาข้อเท็จจริง

(ต. ๑๑.๑)

รับมาที่ 15 เม.ย. 2549

लयงษ์ สีหนา.

15 เม.ย. 2549.



เอกสารหมายเลข 5

คดีหมายเลขดำที่ ...ข.๕๑๑/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่/๒๕.....

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๕ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๔๗

ระหว่าง

บริษัท น้ำตาลนครเพชร จำกัด กับพวกรวม ๕๕ คน ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดี

หมายถึง นายสมบุญ คีลาทอง ผู้รับมอบอำนาจผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕๕ ในฐานะคู่กรณีในอุทธรณ์

ด้วยคดีเรื่องนี้ ศาลได้มีคำสั่งกำหนดให้วันที่ ๕ เดือน ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗
เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

ฉะนั้น จึงแจ้งมาเพื่อทราบ



ตุลาการศาลปกครอง

(นายวิชัย ชื่นชมพูนุท)

(พลิก)

ศาลปกครองสูงสุด

อาคารเอ็มไพร์ ทาวเวอร์ ชั้น ๓๕

๑๙๕ ถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพฯ ๑๐๑๒๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๖๗๐ ๑๒๐๐ - ๖๓ ต่อ ๕๑๑๑, ๕๐๖๑

โทรสาร ๐ ๒๖๗๐ ๑๓๒๑

-ร่าง-

ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อย

พ.ศ.

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อย เพื่อให้สถาบันชาวไร้อ้อยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสมกับระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗(๒๔) และ (๓๐) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วย การกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อย พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อย

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความใดมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือความหมายดังที่ได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗

ข้อ ๕ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

การกำหนดอัตราค่าบำรุง

ข้อ ๖ ภายในเดือนตุลาคมของแต่ละปี ให้สถาบันชาวไร้อ้อยส่งบัญชีรายชื่อสมาชิกพร้อมที่อยู่ และปริมาณอ้อยที่จัดทะเบียนไว้ ให้แก่โรงงานที่สมาชิกรายนั้น ๆ ส่งอ้อยเข้าหีบให้เสร็จสิ้นก่อนวันเปิดหีบของแต่ละโรงงาน พร้อมทั้งเสนออัตราการเก็บอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อยในอัตราไม่เกินร้อยละหนึ่งของราคาอ้อยขั้นต้นต่อเลขาธิการ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารพิจารณาต่อไป

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาและเสนอขอความเห็นชอบอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อยต่อคณะกรรมการ เพื่อออกประกาศกำหนดอัตราค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อยในแต่ละฤดูการผลิต

ข้อ ๘ ให้ชาวไร้อ้อยชำระค่าบำรุงสถาบันชาวไร้อ้อยตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข้อ ๙ ให้โรงงานหักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยของชาวไร่อ้อยแต่ละรายที่ส่งเข้าหีบตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนดคูณด้วยปริมาณอ้อยของชาวไร่อ้อยรายนั้น ๆ จากเงินค่าอ้อยของในแต่ละงวดของการจ่ายเงินค่าอ้อย

ภายใต้บังคับความในวรรคสี่ ให้ถือว่าชาวไร่อ้อยแต่ละรายตามบัญชีรายชื่อสมาชิกที่สถาบันชาวไร่อ้อยตามข้อ ๖ ส่งให้แก่โรงงาน ได้แสดงเจตนามอบเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยในส่วนของตนให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวในฤดูกาลผลิตนั้น เว้นแต่ชาวไร่อ้อยรายใดได้ลาออกจากสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อย

ชาวไร่อ้อยรายใดมิได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อย ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งตั้งอยู่ในเขตประสาณงานอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น เว้นแต่ในเขตประสาณงานอ้อยและน้ำตาลทรายเขตใดที่มีสถาบันชาวไร่อ้อยตั้งอยู่ตั้งแต่สองสถาบันขึ้นไป ก็ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแก่ทุกสถาบัน ตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน

ในกรณีที่ชาวไร่อ้อยรายใดมีสภาพความเป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยเกินกว่าหนึ่งสถาบัน ให้ชาวไร่อ้อยรายนั้นแจ้งให้โรงงานที่ตนส่งอ้อยเข้าหีบทราบด้วยว่าจะให้โรงงานส่งเงินให้แก่สถาบันใดเป็นจำนวนเท่าใด

ในกรณีที่เขตประสาณงานอ้อยและน้ำตาลทรายใดไม่มีสถาบันชาวไร่อ้อยตั้งอยู่ให้โรงงานที่อยู่ในเขตประสาณงานอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยเข้ากองทุนในอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด แล้วให้กองทุนส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยอื่น ๆ ต่อไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๑๒ (๑)

หมวด ๓

วิธีการส่งเงินค่าบำรุง

ข้อ ๑๐ การส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อย ให้โรงงานปฏิบัติดังนี้

(๑) กรณีเป็นเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยซึ่งหักจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยที่มีได้เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยตามข้อ ๙ วรรคสาม ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิตามข้อดังกล่าวโดยตรง แต่หากสถาบันที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว เป็นสถาบันที่ได้แจ้งความประสงค์ให้กองทุนเป็นผู้เก็บหรือรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแทนตาม (๒) ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวให้แก่กองทุนโดยตรง

(๒) กรณีเป็นเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย ซึ่งหักจากเงินค่าอ้อยของชาวไร่อ้อยที่เป็นสมาชิกสถาบันชาวไร่อ้อยตามข้อ ๖ ให้สถาบันชาวไร่อ้อยใดที่มีความประสงค์จะให้กองทุนเป็นผู้รับหรือเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแทน ให้สถาบันชาวไร่อ้อยนั้นแจ้งความประสงค์ให้โรงงานทราบ พร้อมกับการส่งบัญชีรายชื่อสมาชิกตามข้อ ๖ ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยดังกล่าวให้แก่กองทุนโดยตรง

เมื่อสถาบันชาวไร่อ้อยได้ได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าวแล้ว ให้โรงงานปฏิบัติตามนั้นในกรณีสถาบันชาวไร่อ้อยไม่ได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าว ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยนั้นโดยตรง

(๓) ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยระหว่างสถาบันชาวไร่อ้อยหรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้โรงงานไม่อาจทราบได้สถาบันชาวไร่อ้อยใดมีสิทธิดีกว่ากัน ให้โรงงานส่งเงินค่าบำรุงสถาบันดังกล่าวแก่กองทุนเพื่อส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยที่มีสิทธิต่อไป ทั้งนี้ สถาบันชาวไร่อ้อยใดจะมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารสิ่ง ภายได้ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วย การจดทะเบียนสถาบันชาวไร่อ้อยและระเบียบนี้

หมวด ๔

กำหนดเวลาการส่งเงินค่าบำรุง

ข้อ ๑๑ ให้โรงงานรวบรวมเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยที่หักไว้ตามข้อ ๙ แล้วส่งให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยหรือกองทุนตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ แล้วแต่กรณีภายในวันที่ ๑๕ ของเดือน ถัดจากเดือนที่ได้หักเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อย

ข้อ ๑๒ ในกรณีกองทุนเป็นผู้รับหรือเก็บเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแทนสถาบันชาวไร่อ้อยให้กองทุนและสถาบันชาวไร่อ้อยดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามข้อ ๙ วรรคท้าย ให้กองทุนส่งเงินดังกล่าวให้แก่สถาบันชาวไร่อ้อยทุกสถาบันตามสัดส่วนปริมาณอ้อยของแต่ละสถาบัน โดยไม่ชักช้า

(๒) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยแทนสถาบันชาวไร่อ้อยใดที่แจ้งความประสงค์ตามข้อ ๑๐ (๒) ให้สถาบันชาวไร่อ้อยนั้น ขอรับเงินดังกล่าวจากกองทุนโดยตรง หรือตามแต่จะได้ตกลงกัน ทั้งนี้ การขอรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยล่าช้าไม่เป็นเหตุให้สถาบันชาวไร่อ้อยมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าอื่นใด นอกจากดอกเบี้ยที่อาจเกิดขึ้นตามปกติ

(๓) กรณีรับเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากโรงงานอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งตามข้อ ๑๐ (๓) ให้กองทุนเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาสิ่ง ภายได้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่โรงงานไม่ส่งเงินค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยตามระเบียบนี้ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน นับแต่วันครบกำหนดนำส่งแต่ละครั้ง จนกว่าจะได้ทำการชำระเสร็จสิ้น

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตามข้อ ๖ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประกาศ ณ วันที่

(นายดำริ สุโขธินัง)

รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

ประธานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย