

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๕๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฯลฯ จะกระทำมิได้ ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์และกระบวนการทั่วไปในการพิจารณา มีคำสั่งทางปกครอง ดังจะเห็นได้จากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายความว่า การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น แต่ถ้ากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น

ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ก็ให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับแทน

สำหรับการสอบสวนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น กฎหมายเฉพาะเรื่องคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มิได้บัญญัติขึ้นตอนไว้โดยตรง การพิจารณาในการสอบสวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทน ซึ่งในกรณีนี้ก็ถือหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง

การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นไปอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าหนึ่งของชนชาวไทย ซึ่งกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ อันเป็นกิจที่ต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบ หน้าที่ในการเสียภาษีอากรเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดโดยเฉพาะ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรจึงมีผลใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินและทรัพย์สินทุกประเภทที่ตั้งอยู่ในแผ่นดินนั้น

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมาย คือ เจ้าของทรัพย์สิน แต่ในทางทฤษฎีและในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลักภาระภาษีไปยังบุคคลอื่นได้ กล่าวคือ

ให้ผู้อื่นเสียหายแทนตนได้หากได้ตกลงกันได้ แต่ความรับผิดชอบในการเสียหายตามกฎหมายก็ยังคงอยู่กับเจ้าของทรัพย์สินนั้น ผู้ที่นำเงินไปชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นคนอื่น ซึ่งมีเจ้าของทรัพย์สินซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายก็ได้ แต่เพียงการที่นำเงินไปชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ไม่ได้ทำให้ผู้นำเงินไปชำระภาษีกลายเป็นผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายไปได้ ผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายก็ยังคงได้แก่ เจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง ดังนั้น การที่ผู้ร้องเสียหายโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน จึงเป็นกรณีที่เจ้าของโรงเรือนและที่ดินผลัดภาระภาษีไปให้ผู้ร้อง ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการเสียหายโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

นายเฉลิมพล เอกอรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ