

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์สินจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

การที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน เพื่อนำรายรับดังกล่าวไปใช้จ่ายในการบริหารและทำนุบำรุงประเทศหรือพัฒนาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยประชาชนไม่ได้รับผลตอบแทนโดยตรง ก็เพื่อประโยชน์ของประเทศหรือท้องถิ่นนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๓ จึงกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่เสียสละ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองภารกิจของรัฐ และอำนวยความสะดวกให้กับรัฐในการปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วง อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม โดยผู้รับภาระเสียภาษีคือประชาชนในรัฐที่ยอมสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อให้รัฐนำเงินภาษีไปจัดทำภารกิจที่เป็นประโยชน์สาธารณะต่อไป ซึ่งในการจัดเก็บภาษีของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับรัฐนั้น แม้ว่ารัฐจะใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวในการจัดเก็บภาษี แต่ก็ต้องคำนึงถึงความสามารถ ความเหมาะสม ความเป็นธรรมทางภาษี โดยอัตราในการจัดเก็บอาจแตกต่างกัน เนื่องจากผู้เสียภาษีแต่ละรายมิได้เสียภาษีเป็นจำนวนที่เท่ากันทุกคน ซึ่งฐานในการคำนวณจะพิจารณาจากกำลังความสามารถของเอกชนหรือบุคคลแต่ละราย กล่าวคือ เป็นการพิจารณาจากความสามารถทางเศรษฐกิจโดยรวมรวมทั้งต้องตั้งอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความยินยอมด้วย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษี เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บนั้นไปใช้จ่ายทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้าย โดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี และให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่ววดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ วรรคสอง บัญญัติว่า การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (๖) และ (๗) ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสาม บัญญัติว่า ป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและมีพื้นที่เกินสองตารางเมตรต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้ายและให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้าย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แสดงว่า การเสียภาษีป้ายโดยหลักแล้วต้องเสียเป็นรายปี แต่กฎหมายได้ยกเว้นให้สำหรับป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรก ให้เสียภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่ววดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี เช่น ติดตั้งป้าย ในเดือนพฤศจิกายน

ก็ต้องเสียภาษีป้ายเริ่มแรกสำหรับงวดที่สี่ของปีนั้น ส่วนปีต่อไปก็ต้องเสียภาษีเป็นรายปี ซึ่งก็เป็นอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติของกฎหมายในต่างประเทศหลายประเทศ ทั้งนี้ผู้ติดตั้งป้ายหรือเจ้าของป้ายย่อมมีความเป็นอิสระที่จะเลือกติดตั้งป้ายในช่วงเวลาใดของปีดังที่ประสงค์

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการคิดอัตราภาษีป้าย เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ แต่ประการใด เนื่องจากมีการใช้บังคับกับบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาจากประเภทของป้าย ขนาดของป้าย และระยะเวลาในการติดตั้งป้ายเป็นหลัก นอกจากนั้น การจัดเก็บภาษีป้ายดังกล่าวยังเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ว่า การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ควรจะอยู่ในสัดส่วนที่สมเหตุสมผลกับประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ การชั่งน้ำหนักระหว่าง ความรุนแรงของการละเมิดสิทธิ กับความสำคัญและความจำเป็นที่ให้ความชอบธรรมแก่มาตรการนั้น จะต้องคำนึงว่าผลของการดำเนินมาตรการนั้นจะต้องไม่เกินขอบเขตที่อาจคาดหมายให้ผู้ถูกกระทบสามารถรับได้ มาตรการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับหากมีการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐแล้วจะต้องสมเหตุสมผลและเกิดผลกระทบจากการแทรกแซงที่น้อยที่สุด ซึ่งการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย แต่เมื่อพิจารณาถึงผลของการที่ประชาชนต้องเสียภาษีและรัฐได้นำเงินภาษีไปสร้างประโยชน์สาธารณะให้ท้องถิ่นแล้ว แม้ว่าประชาชนจะถูกกระทบสิทธิในทรัพย์สิน แต่ประชาชนก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปของประโยชน์สาธารณะที่ท้องถิ่นได้จัดทำให้ และยังได้รับประโยชน์จากการโฆษณาป้ายแสดงการค้าของตนอีกด้วย นอกจากการยกเว้นให้ป้ายที่เริ่มติดตั้งในปีแรกต้องจ่ายภาษีเป็นรายงวดแล้ว พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๑๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติไว้ว่า ถ้าภาษีป้ายที่ต้องชำระมีจำนวนตั้งแต่สามพันบาทขึ้นไป ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายจะขอผ่อนชำระเป็นสามงวด งวดละเท่า ๆ กันก็ได้ โดยแจ้งความจำเป็นเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนครบกำหนดเวลาชำระภาษีตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่สร้างความเป็นธรรมอีกทางหนึ่งซึ่งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนและแบ่งเบาภาระในการชำระภาษีของผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป้าย โดยคำนึงถึงภาระของผู้ประกอบการค้าที่ต้องรับภาระเสียภาษีเป็นสำคัญ

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

นายเฉลิมพล เอกอรุณ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ