

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ..”

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การคำนวณพื้นที่ป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (๖) และ (๗) ท้ายพระราชบัญญัตินี้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง กล่าวคือ ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน แยกต่างหากจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีระบบการคลังและงบประมาณเป็นของตนเองอีกด้วยเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

และทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีรายรับที่เพียงพอ ทั้งนี้ รายรับดังกล่าวควรจะต้องมาจากฐานภาษีหรือรายได้ที่มาจากเขตท้องที่ของตนเองเพื่อลดการพึ่งพางบประมาณประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อันเป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติออกมาหลายฉบับเพื่อรับรองจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยหนึ่งในพระราชบัญญัติที่ถูกตราขึ้นก็คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีป้ายจากเจ้าของป้ายทุกประเภทที่ใช้ในทางการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าป้ายนั้นจะเป็นป้ายชื่อ ยี่ห้อ เครื่องหมายหรือโฆษณา และไม่ว่าจะแสดงหรือติดตั้งไว้ ณ สถานที่ใดก็ตาม ซึ่งแต่เดิมนั้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ได้บัญญัติให้เจ้าของป้ายที่ติดตั้งป้ายในปีแรก แม้ติดตั้งป้ายไม่เต็มปีก็ต้องเสียภาษีป้ายเสมือนมีป้ายตลอดทั้งปี ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องเสียภาษีในช่วงระยะเวลาที่ไม่มีป้าย อีกทั้งยังเป็นการปิดโอกาสของผู้ประกอบธุรกิจการค้าในการที่จะกำหนดเวลาที่จะแสดงหรือติดตั้งป้ายในเวลาอันเหมาะสมแก่ธุรกิจของเขา เป็นเหตุให้ต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๗ โดยบัญญัติให้เจ้าของป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงเป็นปีแรก ต้องเสียภาษีตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ กำหนดช้อยกเว้นให้ผู้ที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงป้ายในปีแรกโดยให้เสียภาษีตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและกำหนดให้คำนวณภาษีโดยแบ่งระยะเวลาเป็น ๔ งวด คืองวดที่ ๑ เดือนมกราคม - เดือนมีนาคม เสียภาษีคิดเป็น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ งวดที่ ๒ เดือนเมษายน - เดือนมิถุนายน เสียภาษีคิดเป็น ๗๕ เปอร์เซ็นต์ งวดที่ ๓ เดือนกรกฎาคม - เดือนกันยายน เสียภาษีคิดเป็น ๕๐ เปอร์เซ็นต์ งวดที่ ๔ เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม เสียภาษีคิดเป็น ๒๕ เปอร์เซ็นต์ นั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าของป้ายที่เริ่มติดตั้งป้ายในปีแรกที่ไม่ต้องรับภาระเสียภาษีทั้งปี แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความเป็นจริง และภาระในการเสียภาษีที่เกิดแก่ประชาชนตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้วยังคงสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการค้าโดยสุจริตเกินกว่าความเป็นจริงโดยปราศจากความจำเป็นและเหตุผลอันชอบธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ไม่ควรได้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อยกเว้นดังกล่าวยังคงมีสภาพและสาระที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอยู่ กล่าวคือ การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสะดวกในการคำนวณภาษีป้าย และทำให้ได้รับภาษีเกินจากความเป็นจริงโดยไม่มีเหตุจำเป็นประการอื่นใดเลย ย่อมไม่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ในส่วนที่ให้คิดคำนวณภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปีจนทำให้ประชาชนต้องเสียภาษีเกินกว่าความเป็นจริงจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนโดยไม่มีเหตุจำเป็นหรือเหตุผลอันชอบธรรมประการใด ถึงแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติว่าสิทธิในทรัพย์สินอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ด้วย โดยต้องไม่บัญญัติจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจนเกินความจำเป็นและความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ เฉพาะส่วนที่ให้คิดคำนวณภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปีจนทำให้ประชาชนต้องเสียภาษีเกินกว่าความเป็นจริงขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ