

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

กรุงเทพมหานครเป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร จำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถว จำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางเพยาว์ ช้อยหิรัญ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน เมื่อสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔

จำเลยที่ ๑ ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๓๖ ถึง ๒๕๔๑ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๓๖๓,๕๗๐ บาท การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินซึ่งติดแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในติดแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

กรุงเทพมหานครได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงเป็นโจทก์ฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ต่อสู้ฟ้องของโจทก์หลายประเด็น รวมทั้งโต้แย้งประเด็นบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนฯ ดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมีการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ศาลฎีกาอัยการกลางเห็นว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลฯ จะใช้บังคับแก่คดีนี้ และข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และให้แจ้งศาลฎีกาอัยการกลางทราบ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว เหตุผลที่จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เพราะผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อเป็น เรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับบุคคลอย่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้รับโอน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องเป็นลูกหนี้ค้ำภาษีที่ค้างอยู่และยังมีได้ชำระร่วมกันกับผู้โอนกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน เพื่อจัดเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดิน และผู้รับโอนอยู่ในวิสัยที่สามารถตรวจสอบภาระผูกพันเกี่ยวกับ ภาษีโรงเรือนและที่ดินของทรัพย์สินที่จะรับโอน และหากต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งค้างชำระ จากผู้โอนหรือเจ้าของคนเก่า ผู้รับโอนย่อมใช้สิทธิไล่เบียดจากผู้โอนได้ในภายหลัง ความรับผิดชอบของผู้รับโอน ทรัพย์สินในภาษีที่ค้างชำระตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาใช้จ่ายในกิจการ อันเป็นสาธารณประโยชน์ จึงมิได้ทำให้ผู้รับโอนทรัพย์สินเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ประการใด สำหรับประเด็นมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพราะผู้รับโอนทรัพย์สินไม่สามารถโต้แย้งเกี่ยวกับภาษีค้างชำระก่อน โอนทรัพย์สินไม่ว่าเหตุใดทั้งสิ้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ยกเว้นอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินผู้โอน เป็นลูกหนี้ค้ำภาษีที่ค้างชำระร่วมกันเพื่อเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดินตามเหตุผลความจำเป็น โดยหลัก การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษี แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง อย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เจ้าของทรัพย์สินคนเก่าและผู้รับโอนทรัพย์สินคนใหม่เป็นลูกหนี้ ค้ำภาษีร่วมกันจึงเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบชำระภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จาก การใช้ทรัพย์สิน โดยผู้รับโอนทรัพย์สินซึ่งชำระภาษีแทนเจ้าของเดิม ย่อมรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบียดจาก

เจ้าของเดิมได้ และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การรับภาระเป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกันของเจ้าของทรัพย์สินและผู้รับโอน จึงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระอยู่และยังมีได้ชำระขณะโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนประเด็นมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติ โดยผลกระทบเรื่องภาษีที่ค้างชำระให้กับผู้รับโอน และผู้รับโอนไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา ๓๐ วรรคสาม ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระอยู่และยังมีได้ชำระขณะโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งผู้รับโอนทรัพย์สินสามารถทราบเงื่อนไขของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ก่อนตัดสินใจรับโอนทรัพย์สิน บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระร่วมกัน มิใช่เป็นการผลกระทบภาษีที่ค้างชำระให้กับผู้รับโอน แต่เป็นระบบการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมุ่งที่ทรัพย์สิน โดยกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินผู้โอน และผู้รับโอนทรัพย์สินร่วมกันรับผิดชอบภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมีได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ