คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘ **วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘**

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

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำร้องของ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

กรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชูกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำให้การและโต้แย้งว่า โจทก์ฟ้องให้ผู้ร้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลภาษีอากรกลางเห็นว่า เนื่องจากผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงส่งคำร้องของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเพื่อให้รัฐโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น หารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน ตามค่ารายปีของทรัพย์สินโดยกำหนดให้นำค่ารายปี (จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ) เป็นหลักในการคำนวณซึ่งเป็นวิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สินหรือการหามูลค่าเฉลี่ยต่อปีของทรัพย์สิน ทรัพย์สินจึงเป็นมูลเหตุที่มาของภาษีที่จะจัดเก็บ

การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยทั่วไปย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลโดยทั่วไป จึงไม่อาจจะไปบัญญัติในเรื่องค่าภาษีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นที่ค้างชำระอยู่ขณะเมื่อโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้ตกเป็นภาระติดพันไปกับทรัพย์สินได้ จึงจำเป็นที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งถือประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ต้องบัญญัติให้ค่าภาษีค้างชำระนั้นเป็นภาระผูกพันตกติดไปกับทรัพย์สินนั้นด้วย เพราะถือว่าทรัพย์สินมีความผูกพันเป็นหลักประกันค่าภาษีค้างชำระ โดยให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินมีหน้าที่ร่วมกันกับผู้โอนรับผิดในค่าภาษีค้างชำระในลักษณะลูกหนี้ร่วม มิเช่นนั้นแล้วการจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็จะไม่มีสภาพบังคับจัดเก็บได้ ค่าภาษีค้างชำระนั้นจำเป็นต้องกำหนดภาระผูกพันตกติดไปกับทรัพย์สินโดยผลบังคับทางกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเอกสิทธิ์แก่รัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชน ดังนั้น การที่จะให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินแสดงเจตนานำทรัพย์สินเข้ามาผูกพันเป็นหลักประกันหนี้ภาษีเพื่อให้ค่าภาษีเป็นภาระ

ติดพันตกติดไปกับทรัพย์สิน เช่นเดียวกับการแสดงเจตนาทำสัญญาจำนองทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนนั้นคงเป็นไปไม่ได้ เพราะการเสียภาษีเป็นหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ต้องแสดงเจตนาเข้ามาผูกพันก็เป็นหนี้ในค่าภาษีได้ กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่และคนเก่าเป็นลูกหนี้ร่วมกันในค่าภาษีค้างชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม นั้น เมื่อนำเอาผลประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้วย่อมเป็นไปตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของมหาชนที่จะต้องสงวนไว้ซึ่งหลักประกันแห่งค่าภาษีค้างชำระโดยให้ทรัพย์สินกับค่าภาษีค้างชำระมีภาระผูกพันตกติดกันไปแม้ทรัพย์สินจะได้โอนกรรมสิทธิ์ก็ตาม อีกทั้งผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินไม่ได้ตกเป็นผู้รับประเมินที่มีหน้าที่เสียภาษีโดยตรง เป็นเพียงผู้ร่วมรับผิดในค่าภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น และสิทธิของผู้รับโอนยังได้รับความคุ้มครอง เช่น รับช่วงสิทธิไปไล่เบี้ยเอากับผู้โอนเมื่อได้ชำระหนี้แล้ว จึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีผลเพียงให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินมีหน้าที่ร่วมรับผิดในค่าภาษีค้างชำระในฐานลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของมหาชน ไม่ได้ส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ไม่ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด ผู้รับโอนยังสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แม้จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์อยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเฉพาะเพื่อการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเมื่อนำเอาประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปเท่าที่จำเป็น ทั้งไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มีผลใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มีผลใช้บังคับกับผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนระหว่างผู้โอนกับผู้รับนั้นเป็นคู่กรณีต่างฝ่ายกัน มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่โอนแตกต่างกัน จึงมีผลใช้บังคับ

กับผู้รับโอนและผู้โอนที่แตกต่างกัน แต่สำหรับฝ่ายผู้รับโอนเช่นเดียวกันก็จะมีผลใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ