

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

ข้อเท็จจริง

ศาลภาษีอากรกลางให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ รวมทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศิววรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว ๓ ขนาด รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับ

ระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถว และได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินของตึกแถวดังกล่าว

จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับที่จำเลยที่ ๑ ได้ทำกับนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่า ... ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ ของแต่ละปีให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว

จำเลยที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว และจำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด และจำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วย ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่มจำนวนปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ รวม ๔ ปีเป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระ ไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่ม ของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์ แต่อย่างไร

การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งติดแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอน กรรมสิทธิ์ในที่ดินติดแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่ม สำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดิน ร่วมกับ จำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

กรุงเทพมหานครได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ ค้างชำระ

๒. จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ สรุปว่า

๒.๑ คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำผิดและไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิ ทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ

(๑) โจทก์เป็นผู้กระทำความผิด โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย

การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้อง สาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด โจทก์จึงต้องรับผิดชอบของสิ่งที่ตนเป็นผู้ก่อ กล่าวคือ คดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของ

จำนวนที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาก้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำนวนที่ ๑ ผ่อนชำระได้ โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า

คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ (กรุงเทพมหานคร) เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเพราะในระเบียบฯ กำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำนวนที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด สำหรับระเบียบฯ ดังกล่าว

(๒) โจทก์ไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย

คดีนี้โจทก์มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยเฉพาะซึ่งมีความแตกต่างจากหน่วยราชการอื่น โดยมาตรา ๑๑๕ บัญญัติให้โจทก์ใช้อำนาจปกครองเพื่อบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ โดยมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง และเพื่อให้การสั่งยึดหรือสั่งขายเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๐ โจทก์จึงอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๑๕ ประกอบพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๔ ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และคดีนี้โจทก์ไม่ได้ใช้อำนาจปกครองมาก่อน จึงไม่เคยถูกโต้แย้งสิทธิ

๒.๒ โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เพราะโจทก์รอเวลาที่พอเหมาะเพื่อเลือกปฏิบัติด้วยการมุ่งบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำนวนที่ ๒ ถึงที่ ๔ แทนจำนวนที่ ๑

หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำนวนที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำนวนที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใด ถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำนวนที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำนวนที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่วันที่ ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งโจทก์ทราบคืออยู่แล้วและสามารถทำได้ทันที แต่โจทก์กลับเพียง

ออกหนังสือเตือนแล้วรอนกระทั้งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

กล่าวได้ว่า คดีนี้หากโจทก์ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วยการไม่ให้ความยินยอมแก่จำเลยที่ ๑ ในการขอผ่อนชำระอย่างผิดระเบียบเสียแต่แรก หรือหากจะยินยอมก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยการสั่งให้จำเลยที่ ๑ วางหลักประกันเสียก่อน หรือหากจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ก็ใช้อำนาจปกครองเข้าเก็บค่าเช่าโรงเรือนแทน โจทก์จะไม่มีเหตุที่ต้องฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เป็นคดีนี้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ของโจทก์ จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๕๑/๒๕๔๑ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ผู้มาศาล ต้องมาด้วยมืออันสะอาด”

อนึ่ง การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์โรงเรือนจากจำเลยที่ ๑ นั้น เป็นประโยชน์ต่างตอบแทน จากการให้จำเลยที่ ๑ เข้าทำประโยชน์บนที่ดินเพื่อใช้สร้างโรงเรือนนานถึง ๒๓ ปี และการประสงค์บังคับคดีจากจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ แทนจำเลยที่ ๑ หลังฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นจำเลยร่วมนั้น “เป็นการคบคิดกันฉ้อฉล” ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะปิดปากผู้รับโอน แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ก็ขอยกการคบคิดกันฉ้อฉลนี้เป็นประเด็นต่อสู้ เพื่อมิให้ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ด้วย

๓. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในวันที่ยื่นคำให้การ สรุปว่า

โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริต

และมีค่าตอบแทน (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕) หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉล (ของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่) ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖)

เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า “มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด” (กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น - ข้าราชการกรมบัญชี มาตรา ๒๕) “ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง” (เลือกปฏิบัติด้วยการผลกระทบทั้งหมดไปให้ผู้รับโอนผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน - ข้าราชการกรมบัญชี มาตรา ๓๐) “ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ” (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - ข้าราชการกรมบัญชี มาตรา ๒๘) และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ “เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบียดได้จริง”

อนึ่ง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอนเป็นลูกหนี้ของรัฐในค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้วผู้โอนจึงมาขึ้นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามาวังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลงเพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าหนี้ นั้น ไม่มีอำนาจปกครองไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนจะต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้บรรจอยู่ในมาตรานี้

การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่ต้องบัญญัติวิธีการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับโอนไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๔. ศาลฎีกาอกรกลางนัดชี้สองสถานเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลฎีกาอกรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ศาลฎีกาอกรกลางได้ตรวจสอบเห็นว่า ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และถ่ายสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การของจำเลยทุกคน และคำร้องโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ดังกล่าวเพื่อส่งสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป

๕. สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือ ที่ ศย ๐๑๖/๕๗๓๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

๒. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๕ “ในพระราชบัญญัตินี้ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

.....๑๓๑.....”

“ผู้รับประเมิน” หมายความว่า บุคคลผู้พึงชำระค่าภาษี

.....๑๓๑.....”

มาตรา ๖ “เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

- (๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ
- (๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้ หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ”

มาตรา ๘ “ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หากค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๔๐ “ค่าภานินั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภานินั้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภานินั้น ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย”

มาตรา ๔๑ “ถ้าเงินค่าภานินั้นค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นตั้งอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระหนี้ไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง”

มาตรา ๔๔ “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภานินั้นและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภานินั้นเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภานินั้น เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

การยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม”

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภานินั้นค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภานินั้นร่วมกัน”

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง “บุคคลผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งหลายบรรดาที่เจ้าหนีหืออยู่โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้นั้นได้ในนามของตนเอง”

มาตรา ๒๒๕ “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายและย่อมสำเร็จเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๓) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่น หรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้มีส่วนได้เสียด้วยในการใช้หนี้ นั้น และเข้าใช้หนี้ นั้น”

มาตรา ๒๕๑ “ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สินเชิงไขว้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สินเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสินเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสินเชิง”

มาตรา ๒๕๒ “ในระหว่างลูกหนี้ร่วมกันทั้งหลายนั้น ท่านว่าต่างคนต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่าๆ กัน เว้นแต่จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าส่วนที่ลูกหนี้ร่วมกันคนใดคนหนึ่งจะพึงชำระนั้นเป็นอันจะเรียกเอาจากคนนั้นไม่ได้ไขว้ ยังขาดจำนวนอยู่เท่าไรลูกหนี้คนอื่น ๆ ซึ่งจำต้องออกส่วนด้วยนั้นก็ต้องรับใช้ แต่ถ้าลูกหนี้ร่วมกันคนใดเจ้าหนี้ได้ปลดให้หลุดพ้นจากหนี้อันร่วมกันนั้นแล้ว ส่วนที่ลูกหนี้คนนั้นจะพึงต้องชำระหนี้ก็ตกเป็นพับแก่เจ้าหนี้ไป”

มาตรา ๕๖๕ “อันสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมไม่ระงับไป เพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินซึ่งให้เช่า

ผู้รับโอนย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนซึ่งมีต่อผู้เช่านั้นด้วย”

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๑๕ “ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการนั้นจะได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขตโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

วิธียึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึดและขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน”

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

คำวินิจฉัย

มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหรือบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ที่รับโอนทรัพย์สินนั้น (ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีไม่ว่าด้วยเหตุใด) จากเจ้าของทรัพย์สินคนเก่าที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีแต่ยังไม่ได้ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน ต้องเป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นอุดช่องว่างเพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการจัดเก็บภาษี มีพักต้องคำนึงถึงหลักความชอบธรรมอื่นตามกฎหมาย

และเมื่อพิจารณามาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ติดตามยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้รับโอนมานั้น เพื่อชำระเป็นค่าภาษีเงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายได้ประกอบมาตรา ๔๕ ด้วยแล้วแสดงให้เห็นว่าเจตนาในการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าเจ้าของรายใหม่ได้รับโอนมาโดยสุจริต ได้มีส่วนรู้เห็นรวมทั้งยินยอมเต็มใจร่วมรับภาระหนี้สินนั้นด้วยหรือไม่ เป็นการผลัดภาระการชำระหนี้ (ภาษี) ให้กับเจ้าของทรัพย์สินรายใหม่ แล้วให้รับช่วงสิทธิเจ้าหนี้ (พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษี) แทนเพื่อไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าของทรัพย์สินรายเก่าซึ่งเป็นลูกหนี้ภาษีและ

ก่อนนี้ขึ้นไว้เอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๕ (๓) ซึ่งตามหลักกฎหมายนั้นถือว่าเจ้าของทรัพย์สินรายใหม่ยอมเป็นบุคคลภายนอก หากจะรับสภาพหนี้แทน ย่อมรับรู้รับทราบข้อมูลเหตุแห่งหนี้และเต็มใจรับชำระหนี้แทนลูกหนี้รายเดิม แต่ลูกหนี้รายเดิมก็ต้องยินยอมและเต็มใจด้วย เพราะจะต้องถูกไล่เบียดจากเจ้าหนี้รายใหม่ แต่ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กลับบัญญัติกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นลูกหนี้ร่วม โดยที่เขามิได้เป็นผู้ก่อ เพียงเพื่อมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดภาระที่ยุงยากในการติดตามหนี้เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่การโอนทรัพย์สินให้กับเจ้าของทรัพย์สินรายใหม่ เป็นการรับโอนและรับมรดกมาโดยกฎหมายมิใช่เป็นการโอนโดยฉ้อฉลที่ย่อมขอเพิกถอนรวมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย มาตรา ๔๕ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายปิดปาก กำหนดให้ผู้มิได้ก่อนนี้ต้องรับภาระหนี้โดยมิอาจโต้แย้ง ผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ผู้โต้แย้งซึ่งเป็นผู้รับโอนทรัพย์สินได้มีข้อสัญญาการได้รับโอนทรัพย์สินมาโดยสุจริตถูกต้องตามกฎหมาย และสัญญานั้นเกิดขึ้นก่อนการก่อหนี้ภาษี กล่าวคือ นายชัยยุทธ หรือ ชุกิจ รัตนโพธิ์จจร ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ซึ่งกรุงเทพมหานคร โดยรองผู้ว่าราชการผู้รับมอบอำนาจได้ยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินของมารดาผู้โต้แย้ง เป็นเวลา ๒๑ ปี และปลูกสร้างตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้องในที่ดินดังกล่าวตามสิทธิในสัญญาเช่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ สิ้นสุดสัญญาวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ความในสัญญาระบุให้ผู้เช่า (นายชัยยุทธ ฯ) เป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนเอง และเมื่อครบสัญญาเช่าถึงปลูกสร้างให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่า จำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวรับผลประโยชน์ค่าเช่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนตามสัญญาและกฎหมายเมื่อจำเลยที่ ๑ (นายชัยยุทธ ฯ) ติดค้างชำระค่าภาษี พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร จึงต้องใช้อำนาจตามกฎหมายติดตามเก็บภาษีจากนายชัยยุทธ ฯ จำเลยที่ ๑ ให้เสร็จสิ้น แต่กลับผ่อนผันปล่อยเวลานั้นนานจนครบสัญญาเช่าตึกแถว รอให้ทรัพย์สินหรือตึกแถวดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้โต้แย้งซึ่งเป็นผู้รับโอนตามสัญญาโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยสุจริต มิได้รับรู้และยินยอมที่ต้องรับสภาพหนี้ค่าภาษีของนายชัยยุทธ ฯ (จำเลยที่ ๑) แต่อย่างไร แต่ผู้โต้แย้งต้องรับสภาพหนี้ร่วมกับนายชัยยุทธ ฯ ซึ่งเกิดจากผลการบังคับของมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ โดยหลักกฎหมายแล้ว ผู้รับโอนต้องรับภาระเท่าที่ได้รับมา แต่จากบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ทำให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบเกินกว่า

เป็นการกำหนดโดยไม่คำนึงถึงหลัก “ภาระจะต้องเท่าที่บุคคลควรจะต้องรับ” คือการเสียภาษีจะต้องมีความชอบธรรม (Equity)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผู้โต้แย้งมีสิทธิไล่เบี่ยเอาค่านายหน้าชัชชยุทธ ฯ ได้ตามกฎหมาย แต่ผู้โต้แย้งต้องใช้สิทธิทางกฎหมายในการไล่เบี่ยเอาค่าภาษีที่ต้องชำระแทนคืน ซึ่งไม่แน่นอนว่าผู้โต้แย้งจะได้รับชดใช้คืนหรือไม่ เพราะหากนายชัชชยุทธ ฯ กลายเป็นบุคคลล้มละลาย หรือเสียชีวิต หรือไม่มีทรัพย์สินใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้ หรือน้อยลงจนจ่ายโอนทรัพย์สินของตนไปก่อนแล้ว หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินจนไม่สามารถติดตามได้ ทั้งยังต้องเป็นภาระในการไล่เบี่ย เสียทั้งเงิน ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนาย เวลา และได้รับความเสียหาย หากติดตามหนี้ไม่ได้ จากเหตุที่ตนมิได้ก่อหรือสมัครใจเข้ารับสภาพหนี้แทน แม้ตามกฎหมายจะกำหนดให้มีสิทธิไล่เบี่ย อันถือว่ามีสิทธิเท่ากับเจ้าหนี้เดิมได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงเป็นสิทธิที่ด้อยกว่าเดิม จึงถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ เพราะทำให้สิทธิที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายมีน้อยลงหรือไม่ได้เลย

บทบัญญัติตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่ผิดหลักกฎหมายว่าด้วยนิติกรรมและผิดหลักกฎหมายว่าด้วยการรับโทษที่ว่า “ผู้ใดก่อความผิดผู้นั้นย่อมต้องรับโทษ” ชัดแจ้ง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลเกินจำเป็นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้น เพื่อปิดความรับผิดชอบโดยยกความเสียหายอันจะเกิดขึ้นจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารให้เป็นภาระของบุคคลอื่น จึงขาดความชอบธรรมตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเยียวยาแก้ไขเพื่อคืนความชอบธรรมให้กับสังคม เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ เปิดช่องให้จำเลยที่ ๑ ในคดีนี้ใช้สิทธิของตนละเมิดสิทธิของจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ โจทก์ใช้สิทธิละเมิดสิทธิของจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ และจงใจให้จำเลยที่ ๑ ใช้สิทธิละเมิดสิทธิของผู้อื่น จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติได้ จึงถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

อนึ่ง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ได้ตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และใช้มาจนถึงปัจจุบัน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ตราขึ้นใช้บังคับมาก่อนหรือหลังถ้าขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันย่อมเป็นอันใช้บังคับต่อไปไม่ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องตกเป็นลูกหนี้ร่วมโดยนิติเหตุตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ

จึงทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิ หรือมี “สิทธิด้อยลง” จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นับแต่วันที่มิคว่าวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลรวมทั้งสามารถยกการละเมิดสิทธิเสรีภาพขึ้นข้อต่อผู้ในศาลได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งหรือเกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ซึ่งบัญญัติ เรื่องการที่ต้องรับภาระภาษีร่วมกันของเจ้าของทรัพย์สินรายเก่าและรายใหม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติรับรองความเสมอภาคกันในกฎหมายของบุคคล และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนทรัพย์สินต้องรับภาระนี้ (ภาษี) ซึ่งตนมิได้รู้และก่อตั้งและมีได้ยินยอมรับสภาพนี้ ร่วมกับผู้อื่น (เจ้าของทรัพย์สินรายเก่า) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเองโดยยังมีได้ชำระหรือชำระเพียงบางส่วน จึงเป็นกฎหมายที่บังคับให้บุคคลรับสภาพนี้โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ที่เท่าเทียมกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ