

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๙ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ในคดีหมายเลขคำที่ ๓๔/๒๕๔๘ ที่ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอำเภอสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกเทศมนตรีตำบลสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร ประกอบได้ ดังนี้

๑.๑ นายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองขอแนบว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อมา เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือน และที่ดินเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๔/๑๔๗ ตรอกการเคหะ หลังที่ ๑๔ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ได้เข้าบ้านเลขที่ ๓๙๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร และได้ทำสัญญาซื้อขายบ้าน กับนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล โดยมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงตกเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์ในบ้านจึงยังไม่โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าหลักฐานการเสียภาษีเป็น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล เจ้าของกรรมสิทธิ์ และเมื่อขณะสมัครรับ เลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ และมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงวินิจฉัย ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลตำบลสว่างแดนดินของผู้ร้องสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ปรากฏตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินแทนตำแหน่งที่ว่างลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ คำสั่งทางปกครองและประกาศสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน ทำให้เสียสิทธิโดยชอบธรรมในการปกป้องสิทธิของตน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และขอให้เพิกถอนประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน

๑.๒ ศาลปกครองขอนแก่นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยและออกคำสั่ง การสอบสวนและการวินิจฉัยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ดังนั้น คำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองขอนแก่นพิพากษายกฟ้อง

๑.๓ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น โดยเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเท่าเทียมกันจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขั้นต่ำไว้เป็นการไม่ถูกต้องและไม่ชอบเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยหรือออกคำสั่งให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่มีการสอบสวนแต่รับฟังเอกสารการ

สอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาสมอ้างจึงเป็นการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาและความสุจริตใจในฐานะประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามมาตรา ๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเสียภาษีดังกล่าวไม่จำเป็นที่เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะเสียภาษีได้ ผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้แทนก็สามารถยื่นเสียภาษีได้เช่นกันตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การใช้ดุลพินิจและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับแก่คดี แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๙ จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้ออนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๙ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบและประเด็นตามคำร้องแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องต้องแสดงข้อโต้แย้งโดยแจ้งชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด หรือไม่ หากมิได้ระบุประเด็นที่เป็นความประสงค์พร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ย่อมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ (๔) เมื่อพิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญส่วนที่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ทุกฉบับโดยนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกฎหมายที่บัญญัติรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของตนไว้อย่างไรก็ตาม แต่หากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นมีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติขั้นตอนการพิจารณาสอบสวน การรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการ

พิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีไว้โดยตรง จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักการทำคำสั่งทางปกครอง อันเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนได้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการบังคับใช้แก่การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง และเป็นการใช้บังคับอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีอย่างเท่าเทียมกัน และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติและต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมของประเทศ ประกอบกับ กฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับแก่บุคคลใดโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของทรัพย์สินในการเสียค่าภาษี ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดโดยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ผู้มีรายได้โดยตรงอันเนื่องมาจากการให้เช่าโรงเรือนและที่ดินนั้นคือ เจ้าของทรัพย์สิน บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินไม่มีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีแต่อย่างใด แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้มีมาตราใดบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงหรือผลัดภาระภาษีให้ผู้อื่นเป็นผู้เสียภาษีแทน ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินอาจผลัดภาระภาษี (ค่ารายปี) ไปให้ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินเป็นผู้เสียภาษีแทนได้ หากได้มีการตกลงให้ความยินยอมกันไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่บังคับกับทรัพย์สินหรือสถานะของบุคคลและมีลักษณะเป็นเอกเทศ รัฐจึงมีอำนาจบัญญัติเนื้อหาให้มีสาระแตกต่างจากการบัญญัติใช้กฎหมายสาขาอื่นได้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีภาษีแต่ละประเภท และการบังคับใช้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีแต่ละฉบับเป็นสำคัญ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง โดยชัดแจ้งว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แต่เจ้าของทรัพย์สินอาจผลัดภาระภาษีไปให้ผู้เช่าโรงเรือนได้หากผู้เช่ายินยอม เป็นไปตามหลักการเสียภาษีโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษี

โรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายซัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๗๖ ก วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาววนิดา ไชยชนตรดี
นายกาญจน์ วรกุล ผอ.กค.๘

ย่อโดย นางสาววนิดา ไชยชนตรดี
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ว