คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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)

ศาลภาษีอากรกลางขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ 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 สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชูกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว

จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ และสัญญาเช่าที่ดิน ที่จำเลยที่ ๑ ได้ทำกับนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ สิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

๒. จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท เมื่อคำนวณเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ คิดเป็นเงินรวม ๓,๔๔๐,๗๐๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว

จำเลยที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีภายใน ๑๕ วัน จำนวนเงินภาษีซึ่งกรุงเทพมหานครได้ประเมินจึงถือเป็นเด็ดขาด นอกจากนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันถัดจากวันที่จำเลยที่ ๑ ได้รับแจ้งการประเมินภาษี จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีไปชำระแก่โจทก์แต่อย่างใด

การที่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระแก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวเป็นภาษีค้างชำระ จำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษี จำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของภาษีที่ค้าง ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่มปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท เมื่อรวมเงินเพิ่มค่าภาษีที่ค้างตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๔๔,๐๗๐ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อกรุงเทพมหานครขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ ซึ่งมียอดค้างชำระเป็นเงินรวม ๒,๒๙๓,๘๐๐ บาท และเงินเพิ่ม ๒๒๙,๓๘๐ บาท โดยแบ่งชำระเป็น ๔๘ งวด (เดือน) โดยเริ่ม

งวดแรกในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นเงินเดือนละ ๕๒,๖๐๐ บาท จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๙๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๙,๓๘๐ บาท และยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญา จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระเพียง ๘ งวด เป็นเงิน ๔๒๐,๘๐๐ บาท แล้วเพิกเฉยไม่นำเงินค่าภาษีและเงินเพิ่มมาชำระอีกเลย ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ พร้อมเงินเพิ่มจึงมียอดค้างชำระเป็นจำนวน ๒,๑๐๒,๓๘๐ บาท

ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงิน จำนวน ๑,๒๖๑,๕๙๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมิได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อรวมกับค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและเงินเพิ่มปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ ที่ค้างชำระจำนวน ๒,๑๐๒,๓๘๐ บาท จึงเป็นเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและเงินเพิ่มที่จำเลยที่ ๑ คงค้างชำระให้แก่โจทก์เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๓๖๓,๙๗๐ บาท

๓. การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งตีกแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดในหนี้ค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระตามสัดส่วนกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

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

๔. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ซึ่งถูกฟ้องให้ร่วมรับผิดกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ โดยจำเลยให้เหตุผลว่า มาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิด

ในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉล ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๑๖)

เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า “มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด” จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ “ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง” เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ “ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ” จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ก็ตามแต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ “เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบี้ยได้จริง”

ผู้ร้องโต้แย้งด้วยว่า ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอนเป็นลูกหนี้ของรัฐในค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมายื่นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผิดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามาบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลงเพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ไม่มีอำนาจปกครองไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนจะต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้บรรจุอยู่ในมาตรานี้

ผู้ร้องจึงร้องขอความเป็นธรรมจากศาลว่า การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติวิธีการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับโอนไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๕. ศาลภาษีอากรกลางเห็นว่า เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๓ ด้วย ดังนี้

มาตรา ๔๐ “ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย”

มาตรา ๔๓ “ถ้าเงินค่าภาษีค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดั่งอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระหนี้ไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภาษีที่ค้าง”

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

กรณีตามคำร้อง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในกรณีที่มีการค้างชำระค่าภาษี ก็ต้องเสียเงินเพิ่มตามอัตราที่กำหนดในมาตรา ๔๓ และในกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปยังเจ้าของคนใหม่โดยที่ยังค้างชำระภาษี มาตรา ๔๕ กำหนดให้ทั้งเจ้าของทรัพย์สินคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ร่วมกันในการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ

สำหรับลูกหนี้ร่วมที่ได้ชำระหนี้ภาษีแทนลูกหนี้ร่วมคนอื่นก็สามารถรับช่วงสิทธิฟ้องบังคับชำระหนี้ค่าภาษีที่ได้ชำระแทนจากลูกหนี้ที่ต้องรับผิดในหนี้ภาษีโรงเรือนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔๔ (๓)

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สิน ทั้งเจ้าของเก่าและเจ้าของปัจจุบัน ร่วมกันรับผิดชำระค่าภาษีที่ค้างในลักษณะลูกหนี้ร่วม เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินย่อมได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์คือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการให้เช่า เมื่อได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ ก็ย่อมมีภาระต้องจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่รัฐ ตามส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินนั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดเก็บภาษี คือ เมื่อบุคคลได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของรัฐคือที่ดิน ก็ต้องจ่ายภาษีให้รัฐเพื่อนำมาทำนุบำรุงประเทศ แม้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินจะกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินปัจจุบันต้องรับภาระชำระภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินเดิมค้างชำระ แต่เจ้าของทรัพย์สินคนปัจจุบันก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยฟ้องเรียกค่าภาษีที่จ่ายแทนเจ้าของเดิมในลักษณะรับช่วงสิทธิได้

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งถือประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้ใช้ที่ดินของรัฐและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินเพื่อนำมาใช้ทำนุบำรุงประเทศ ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ต้องชำระภาษีที่ค้างแทนเจ้าของเดิม ซึ่งดูจะเป็นการเอาเปรียบผู้รับโอนบ้างก็ตาม แต่ผู้รับโอนก็สามารถรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบี้ยให้เจ้าของทรัพย์สินเดิมจ่ายค่าภาษีที่ได้ชำระแทนไปได้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้รัฐจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ ทำนุบำรุงประเทศ รัฐจึงมี

ฐานะเหนือกว่าเอกชนโดยทั่วไป เพราะมีฐานะเสมือนทำแทนประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องที่นั้น จึงย่อมมีเอกสิทธิเหนือกว่าบุคคลธรรมดา เนื่องจากเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นในกรณีนี้จึงไม่อาจยกเอาข้อต่อสู้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้อ้างต่อรัฐได้

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งเจ้าของเดิมและเจ้าของคนใหม่มีภาระต้องร่วมกันชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของเดิมค้างชำระ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ ที่บัญญัติว่าบุคคลมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะบุคคลเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการให้บริการของรัฐ จึงสมควรจ่ายภาษีให้รัฐตามความสามารถในการจ่ายภาษีของแต่ละคนเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดการจ่ายภาระภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินคือที่ดินของรัฐและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น

พิจารณาแล้ว แม้ว่าการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ โดยเปิดโอกาสให้ผู้โอนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันทำการฉ้อฉลเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากผู้รับโอนทรัพย์สินโดยสุจริต และตัดสิทธิผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมิให้ยกขึ้นต่อสู้กับองค์กรของรัฐ คือ กรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ต้องรับผิดในการชดใช้หนี้ที่จำเลยผู้ร้องมิได้มีส่วนก่อขึ้นจะมีเหตุผลแต่ก็ไม่สามารถหักล้างเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นการกระทำตามความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เพราะเจ้าของทรัพย์สินซึ่งชำระภาษีแทนเจ้าของเดิม ย่อมรับช่วงสิทธิไปฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าของเดิมได้

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

เมื่อพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง

ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" ประกอบกับไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ฯลฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า "บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนวรรคสองบัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นการบัญญัติถึงหลักการในการใช้สิทธิและเสรีภาพ และการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพทำได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองการยกเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือต่อสู้คดีในศาลได้

และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ได้ทำให้ผู้รับโอนเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่ได้ห้ามการใช้สิทธิทางศาลหรือการต่อสู้คดีในศาลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

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

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ