

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลภาษีอากรกลางได้ส่งคำโต้แย้งของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๒ และ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จกร เป็นจำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๓ และนางสาวศิววรรณ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๔ เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถวปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสัญญาเช่าลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ มีกำหนด ๒๓ ปี จำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถว และได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินที่จำเลยที่ ๑ ทำกับนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ สิ้นสุดลง จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตนตามที่ระบุไว้ในสัญญาเช่า จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ - ๒๕๔๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนเป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ทราบดีการประเมินแล้วมิได้ยื่นอุทธรณ์และมิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระแก่โจทก์ภายใน ๓๐ วัน

ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ จำเลยที่ ๑ ต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้าง ต่อมาจำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนชำระสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ - ๒๕๓๙ แบ่งชำระ ๔๘ งวด แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉย ส่วนค่าภาษีปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑ จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระแก่โจทก์ จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน และเมื่อสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดลงย่อมต้องรับโอนตึกแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ จำเลยทั้งสามต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ร่วมกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมีเนื้อหาสาระปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด ผิดใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมโดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เลือกลงปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ศาลฎีกาชั้นกลางเห็นว่า ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ โดยศาลฎีกาหรือศาลชั้นต้นได้ส่งความเห็นตามทางกรว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี การโต้แย้งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ

ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๐๑ บัญญัติว่า “ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดให้แก่ตน”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องขอ

๑๗๑

(๓) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยง หรือเพื่อใช้คำทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี....

๑๗๑”

พิจารณาแล้วเห็นว่า “ภาษี” คือ เงินที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บจากบุคคลหรือนิติบุคคล เพื่อนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศหรือท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน หมายความว่า ภาษีที่เรียกเก็บจากผู้รับประเมินผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นปีละครั้งตามคำรายปีของทรัพย์สิน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการชำระภาษี โดยปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและการชำระภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อเร่งรัดให้มีการชำระภาษีที่ค้างชำระเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเวลาให้มีการนำภาษีที่ค้างมาชำระภายในกำหนด และยกเว้นโทษทางอาญา รวมทั้งเงิน

เพิ่มและค่าปรับต่าง ๆ ซึ่งภาษีที่เรียกเก็บนี้ถือเป็นรายได้หลักสำคัญที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น หากผู้รับการประเมินชำระภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีรายได้ที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ หากผู้รับการประเมินไม่ชำระภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะขาดรายได้ และมีรายได้ที่ไม่เพียงพอแก่การนำไปพัฒนาท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปกู้เงินหรือหารายได้จากแหล่งอื่น เช่น ค่าธรรมเนียมหรือเงินบริจาค เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ประเด็นพิจารณาตามคำร้องมีว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ทำที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องได้แย้งว่า การให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบียดได้จริง นั้น เห็นว่า การให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในภาษีโรงเรือนและที่ดินกับเจ้าของเดิมก็เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งผู้รับโอนย่อมใช้สิทธิของลูกหนี้ร่วมในการเรียกร้องจากลูกหนี้ร่วมคนอื่นได้ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกหนี้ร่วมในการใช้สิทธิไล่เบียดดังกล่าว แม้ในทางปฏิบัติการไล่เบียดขึ้นอยู่กับการบังคับคดีว่าลูกหนี้ร่วมจะมีตัวตนหรือมีทรัพย์สินให้นำมาบังคับคดีได้หรือไม่เพียงใดก็ตาม หรือในที่สุดอาจจะบังคับคดีไม่ได้เลย แต่อย่างน้อยกฎหมายก็เห็นความสำคัญและได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกหนี้ร่วมแล้ว ในทางกลับกันหากไม่มีกฎหมายใดบัญญัติรับรองสิทธิของลูกหนี้ร่วม ปัญหาที่จะเกิดแก่ลูกหนี้ร่วม ซึ่งจะทำให้ได้รับความเดือดร้อนและก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมมากกว่า ทั้งนี้ การบังคับคดีมีวิธีการหลายประการที่จะเยียวยาและบรรเทาความเสียหายของลูกหนี้ร่วมที่มีสิทธิดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาแก่ลูกหนี้ร่วมรายอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้ลดศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ หรือมีผลเป็นการลดทอนการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่ประการใด

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพว่าจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ โดยขอบเขต เนื้อหาของกฎหมายจะต้องออกเท่าที่จำเป็นซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติใดๆ ที่องค์กรนิติบัญญัติจะตราขึ้น จะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการในทางนโยบายบรรลุผลสำเร็จ ลงได้ และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติที่ตราขึ้น จะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบโดยต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่มหาชน จะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีค้างชำระร่วมกัน นั้น เนื่องจากโรงเรือน และที่ดินสามารถโอนกรรมสิทธิ์เปลี่ยนมือกันไปได้หลายทอดไม่ว่าทางนิติกรรมหรือทางมรดก การติดตาม ให้เจ้าของเดิมชำระหนี้ นับว่าเป็นการยากลำบากและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยเฉพาะกรณีเจ้าของคนเก่า สูญหายหรือไม่อาจติดตามตัวได้ ก็จะทำให้เงินภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่อาจเรียกเก็บได้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็จะขาดรายได้ การที่กฎหมายให้เจ้าของคนใหม่ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าของคนเก่า นับว่าเป็น ประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่าเพราะจะทำให้ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าภาษีจากเจ้าของคนเก่าและ เจ้าของคนใหม่ได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำเงินค่าภาษีนั้นไปพัฒนาท้องถิ่นหรือจัดทำ บริการสาธารณะให้บริการประชาชน อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ การรับโอนทรัพย์สิน เป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งผู้รับโอนสามารถปฏิเสธได้ หากเห็นว่าภาระจากทรัพย์สินที่โอนจะไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ตนเองหรือมีภาระค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สินที่โอนมามากกว่าประโยชน์จากทรัพย์สินที่โอน หรือ หากเจ้าของทรัพย์สินได้ทรัพย์สินมาโดยทางมรดก เจ้าของทรัพย์สินในฐานะทายาทก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่า

ทรัพย์มรดกที่ได้รับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๑ เมื่อเจ้าของคนใหม่รับโอน โรงเรือนและที่ดินมาโดยสมัครใจ ก็ย่อมจะรับโอนมาทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน ผู้รับโอนไม่อาจมีสิทธิ ดีกว่าผู้โอนแต่อย่างใด บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมาตรา ๔๕ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนให้ได้รับบริการที่ดีและควบคุมดูแลมิให้มีการ ปลุกสร้างโรงเรือนหรือใช้ที่ดินในลักษณะที่ก่อความรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ๆ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของเจ้าของคนใหม่โดยให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิ เจ้าของคนใหม่เท่าที่จำเป็น เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น และนำรายได้ จากภาษีดังกล่าวไปพัฒนาท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของเจ้าของคนใหม่ เพราะเจ้าของคนใหม่มีสิทธิเรียกค่าภาษี ค้างชำระที่ชำระไปคืนจากเจ้าของคนเก่าได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับ แก่เจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่ประการใด

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย โดยรับรองหลักความเสมอภาคว่า บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุ แห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะ ของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็น ทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

ตามคำร้องของกลุ่มความที่โต้แย้งว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน นั้น เห็นว่า กฎหมายเพียงแต่กำหนดให้เจ้าของคนใหม่เป็นลูกหนี้ ร่วมกับเจ้าของคนเก่ามิได้บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่เข้ามาชำระหนี้แทนเจ้าของคนเก่าเสียทีเดียวโดยเจ้าของ

คนเก่าไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใด และการที่เจ้าหน้าที่จะเลือกฟ้องเจ้าของคนเก่า หรือเจ้าของคนใหม่ หรือทั้งสองคน ก็เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะฟ้องลูกหนี้ร่วมมิใช่โดยผลบังคับของกฎหมาย และหากลูกหนี้ร่วม คนใดคนหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่ฟ้องแต่เพียงลำพังคนเดียว ลูกหนี้ร่วมคนนั้นก็สามารถใช้สิทธิขอให้ศาลเรียก เจ้าของคนเก่าซึ่งมิใช่คู่ความเข้ามาเป็นคู่ความในคดีเพื่อร่วมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ การที่กฎหมายให้สิทธิลูกหนี้ร่วมผู้ถูกฟ้องสามารถเรียกลูกหนี้ร่วมคนอื่น เข้ามาในคดีเท่ากับเป็นการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ร่วมที่ถูกฟ้องมิให้ถูกฟ้องแต่เพียงลำพังซึ่งในชั้นกระบวนการ พิจารณาของศาลเจ้าของคนเก่าและเจ้าของคนใหม่ก็สามารถยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ขึ้นต่อสู้เจ้าหน้าที่ได้ และหากศาลพิพากษาให้เจ้าของคนใหม่รับผิดชอบชำระหนี้ที่ค้างชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าของคนใหม่ก็สามารถ เรียกคืนจากเจ้าของคนเก่าได้ มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่จะต่อสู้คดีหรือสิทธิไต่เบี่ย ของเจ้าของคนใหม่แต่อย่างใด สำหรับการกระทำที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น ก็คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันแตกต่างกันหรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่แตกต่างกันเหมือนกัน บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แม้จะจำกัดสิทธิของเจ้าของ คนใหม่อยู่บ้าง แต่ก็เกินไปเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เพื่อนำรายได้ จากภาษีดังกล่าวไปพัฒนาท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายพอล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ