



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๑/๒๕๕๘

วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำร้องของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศิววรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยศิริ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว จำเลยที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว และจำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด และจำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตรา ร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้าง ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม ปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๕ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากโจทก์ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๕ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตรา

ร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีก

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถว จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ โจทก์ได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

๒. จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน สรุปได้ว่า

(๑) คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำผิดและไม่ได้ถูกต้องแย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้อง สาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด คดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาก้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระได้ โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบกำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด

(๒) หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใดถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่วันที่ ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ แต่โจทก์กลับออกหนังสือเตือนแล้วรอนจนกระทั่งสิ้นสุด

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

๓. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า

โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕ หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖ เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลัดภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะโต้แย้งได้จริง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ โดยผู้โอนซึ่งเป็นลูกหนี้ของรัฐในค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนไปเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมายื่นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่าเพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อนจึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอน เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว

ก็จะนำคำพิพากษามาวางกับเอาทับศัพท์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว ประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัว
เจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าหนี้ไม่มีอำนาจ
ปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม
ที่แม้จะมีการคบคิดกันน้อยลงทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนก็ต้องทนรับชะตากรรมนั้น
เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้ระงับไว้ในมาตรานี้ การคบคิดกันน้อยลงและทำให้
ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙
และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๔. ศาลฎีกาอารกกลางเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาอารกกลางจะใช้บังคับแก่คดี
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ
ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้สำนักงาน
ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลฎีกาอารกกลางทราบ

ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน
และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙
และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและ
เสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดย เหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติ ที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้รัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีอากรอย่างหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร เพื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่จะนำไปเป็นงบประมาณใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย เห็นได้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่มุ่งบังคับเอาจากผู้เป็นเจ้าของตัวทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน นอกจากที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ จึงจะให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตามก็ยังเกี่ยวข้องกับที่ดิน เพียงแต่ถ้ามีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก็ให้ผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้เสียภาษี ที่บัญญัติเช่นนี้เนื่องจากเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดิน คือผู้สร้างโรงเรือนหรือปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนที่ผู้เช่าที่ดินปลูกสร้างอาคารเพื่อให้เช่าต่อมาผู้เช่าที่ดินที่สร้างโรงเรือนค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่กรุงเทพมหานคร ภาษีดังกล่าวเป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและเจ้าของโรงเรือน เป็นภาระที่ติดอยู่กับที่ดินและโรงเรือน เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือน ภาระที่มีอยู่กับที่ดินและโรงเรือนย่อมตกติดไปด้วย ผู้ร้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือนจึงต้องรับภาระภาษีที่ค้างชำระดังกล่าว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นบทกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ใช้กับบุคคล โดยเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระเอาจาก ผู้รับโอนที่ดินและโรงเรือนร่วมกับผู้โอน ไม่ได้กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๑ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน คือ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนในค่าภาษีที่ค้างชำระ เป็นการบังคับชำระหนี้เอากับผู้รับโอนซึ่งไม่ได้ก่อหนี้ นอกจากจะถูกบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สิน ที่รับโอนแล้วยังอาจถูกบังคับชำระหนี้เอาจากบรรดาทรัพย์สินอื่น ๆ ได้ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้รับโอน อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช เห็นเพิ่มเติมว่า เป็นกฎหมายที่บังคับให้บุคคลรับสภาพหนี้ โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนพดล เสงเจริญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภัย จันทนจุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลฎีกาอุทธรณ์คำสั่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐)

ศาลฎีกาอุทธรณ์ขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลฎีกาอุทธรณ์ เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว

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

๒. จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท เมื่อกำนวณเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ คิดเป็นเงินรวม ๓,๔๔๐,๗๐๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีสำหรับปี 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 วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวเป็นภาษีค้างชำระจำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษี จำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน 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 ๒๕๓๕ ซึ่งมียอดค้างชำระเป็นเงินรวม ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท และเงินเพิ่ม ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยแบ่งชำระเป็น ๔๘ งวด (เดือน) โดยเริ่ม

งวดแรกในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นเงินเดือนละ ๕๒,๖๐๐ บาท จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท และยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญา จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระเพียง ๘ งวด เป็นเงิน ๔๒๐,๘๐๐ บาท แล้วเพิกเฉยไม่นำเงินค่าภาษีและเงินเพิ่มมาชำระอีกเลย ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ พร้อมเงินเพิ่มจึงมียอดค้างชำระ เป็นจำนวน ๒,๐๓๒,๓๘๐ บาท

ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงิน จำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อรวมกับค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินและเงินเพิ่มปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ ที่ค้างชำระจำนวน ๒,๐๓๒,๓๘๐ บาท จึงเป็นเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและเงินเพิ่มที่จำเลยที่ ๑ คงค้างชำระให้แก่โจทก์เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๓๖๓,๙๓๐ บาท

๓. การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งติดแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระ ตามสัดส่วนกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

กรุงเทพมหานครได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่ม ที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงิน ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

๔. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ซึ่งถูกฟ้องให้ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ โดยจำเลยให้เหตุผลว่า มาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบ

ในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉล ทำให้ผู้รับโอน เสียเปรียบ (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖)

เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์ จะพบว่า “มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด” จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ “ด้วยการฝืนใจ ให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง” เป็นการเลือกปฏิบัติ ด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ “ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ” จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ก็ตามแต่เป็นที่ทราบกันดีว่า ในทางปฏิบัติ “เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะโต้แย้งได้จริง”

ผู้ร้องโต้แย้งด้วยว่า ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอนเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมายื่นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผิดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามายับยั้งเข้ากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลงเพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนจะต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้บรรจอยู่ในมาตรานี้

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

๕. ศาลฎีกาเห็นว่าการที่ ศาลฎีกาเห็นว่า เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาเห็นว่าจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 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 ๔๑ ด้วย ดังนี้

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

มาตรา ๔๑ “ถ้าเงินค่าภาษีค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นตั้งอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระหนี้ไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภาษีที่ค้าง”

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

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

สำหรับลูกหนี้ร่วมที่ได้ชำระหนี้ภาษีแทนลูกหนี้ร่วมคนอื่นก็สามารถรับช่วงสิทธิฟ้องบังคับชำระหนี้ค่าภาษีที่ได้ชำระแทนจากลูกหนี้ที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีโรงเรือนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕๕ (๓)

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สิน ทั้งเจ้าของเก่าและเจ้าของปัจจุบัน ร่วมกันรับผิดชอบชำระค่าภาษีที่ค้างในลักษณะลูกหนี้ร่วม เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินย่อมได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินคือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการให้เช่า เมื่อได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ ก็ย่อมมีภาระต้องจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่รัฐ ตามส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินนั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดเก็บภาษีคือ เมื่อบุคคลได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของรัฐคือที่ดิน ก็ต้องจ่ายภาษีให้รัฐเพื่อนำมาทำนุบำรุงประเทศ แม้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินจะกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินปัจจุบันต้องรับภาระชำระค่าภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินเดิมค้างชำระ แต่เจ้าของทรัพย์สินคนปัจจุบันก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยฟ้องเรียกค่าภาษีที่จ่ายแทนเจ้าของเดิมในลักษณะรับช่วงสิทธิได้

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งถือประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้ใช้ที่ดินของรัฐและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินเพื่อนำมาใช้ทำนุบำรุงประเทศ ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ต้องชำระค่าภาษีที่ค้างแทนเจ้าของเดิม ซึ่งจะเป็นการเอาเปรียบผู้รับโอนบ้างก็ตาม แต่ผู้รับโอนก็สามารถรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบี้ยให้เจ้าของทรัพย์สินเดิมจ่ายค่าภาษีที่ได้ชำระแทนไปได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้รัฐจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ ทำนุบำรุงประเทศ รัฐจึงมี

ฐานะเหนือกว่าเอกชนโดยทั่วไป เพราะมีฐานะเสมือนทำแทนประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น จึงย่อมมีเอกสิทธิเหนือกว่าบุคคลธรรมดา เนื่องจากการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นในกรณีนี้จึงไม่อาจยกเอาข้อต่อสู้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้อ้างต่อรัฐได้

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งเจ้าของเดิมและเจ้าของคนใหม่มีภาระต้องร่วมกันชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของเดิมค้างชำระ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ ที่บัญญัติว่าบุคคลมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะบุคคลเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการให้บริการของรัฐ จึงสมควรจ่ายภาษีให้รัฐตามความสามารถในการจ่ายภาษีของแต่ละคนเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดการจ่ายภาระภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินคือที่ดินของรัฐและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น

พิจารณาแล้ว แม้ว่ากรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยเปิดโอกาสให้ผู้โอนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันทำการซื้อขายเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากผู้รับโอนทรัพย์สินโดยสุจริต และตัดสิทธิผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมิให้ยกขึ้นต่อสู้กับองค์กรของรัฐ คือ กรุงเทพมหานคร เพื่อไม่ต้องรับผิดชอบในการชดใช้หนี้ที่จำเลยผู้ร้องมิได้มีส่วนก่อขึ้นจะมีเหตุผลแต่ก็ไม่สามารถหักล้างเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นการกระทำตามความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เพราะเจ้าของทรัพย์สินซึ่งชำระภาษีแทนเจ้าของเดิม ย่อมรับช่วงสิทธิไปฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าของเดิมได้

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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 ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน 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

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

กรณีสืบเนื่องจากกรุงเทพมหานคร ฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ให้นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศิริวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ความว่า จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว ๓ ขนาด รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุ ว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๑ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับที่จำเลยที่ ๑ ทำกับนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่า... ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ของแต่ละปีให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว แต่จำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษี ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน ดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วย ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม จำนวนปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน พร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด

การที่จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งตึกแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓

และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวตามสัญญาเช่าที่ดินจึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ โจทก์ได้ทวงถามจำเลยทั้งสี่ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย จึงฟ้องคดีนี้ขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำให้การต่อสู้คดีหลายประเด็น และยื่นคำร้องขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ความว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตรา ๔๕ ดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ อันมีผลไปกระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสาระสำคัญของสิทธิตลอดจนเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลภาษีอากรกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ดังกล่าวให้สำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป และสำนักงานศาลยุติธรรม ได้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ความละเอียดของคำคู่ความและคำร้องโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

“มาตรา ๔๐ คำภีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียคำภีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย”

“มาตรา ๔๕ ถ้าคำภีค้างอยู่และมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้คำภีนั้นร่วมกัน”

พิเคราะห์แล้ว ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เป็นภาษีที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สิน อันได้แก่โรงเรือนและที่ดินตามชื่อของพระราชบัญญัติ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเรียกเก็บภาษีดังกล่าวเพื่อนำไปใช้บริหารและพัฒนาท้องถิ่น เมื่อภาษีดังกล่าวเป็นภาษีเกี่ยวกับตัวทรัพย์สิน พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงบัญญัติเป็นหลักในเบื้องต้นไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งว่าให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสีย อันเป็นลักษณะปกติของการเสียภาษีทรัพย์สิน ส่วนกรณีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าคำภีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้คำภีนั้นร่วมกัน” เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ดังกล่าวเป็นมาตรการเพื่อให้การเรียกเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งเป็นการอุดช่องว่างมิให้มีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีในประเภทดังกล่าว อันเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตลอดถึงประโยชน์ของประเทศโดยรวม ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ซึ่งผู้ที่เข้าเป็นเจ้าของใหม่สามารถตรวจสอบก่อนเข้าเป็นเจ้าของว่ามีภาษีเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นค้างอยู่หรือไม่ หากเห็นว่าภาษีค้างอยู่ไม่คุ้มกับการเข้าเป็น

เจ้าของใหม่ ก็มีสิทธิที่จะไม่รับเข้าเป็นเจ้าของใหม่ได้ หากเห็นว่ายังคุ้มกับการเข้าเป็นเจ้าของใหม่ ก็สามารถเข้ารับเป็นเจ้าของใหม่ได้ กรณีจึงไม่เป็นการผูกมัดที่จะเข้าเป็นเจ้าของใหม่โดยไม่มีทางเลือก บทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังกล่าว ไม่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของบุคคล กับให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในสถานะอย่างเดียวกัน โดยเสมอกันตามกฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

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

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

ความเป็นมาของเรื่องประกอบข้อเท็จจริงข้อกฎหมายตามคำร้อง รวมทั้งข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทยไว้คนละหมวด โดยหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย จึงจำเป็นต้องแยกแยะว่าอะไรเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและอะไรเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติของทั้งสองหมวดต่างมีผลตามรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน และจำเป็นต้องสอดคล้องกัน เมื่อรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ฯลฯ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัตินี้จึงเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชนชาวไทยทุกคนที่จะต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภท โดยกำหนดว่าบุคคลใดและกิจการใดบ้างที่จะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ เพื่อนำเงินภาษีอากรมาใช้ในการพัฒนาประเทศ มิใช่เพื่อประโยชน์ของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาย่อมได้รับการคุ้มครองจากผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งประเทศมาแล้ว โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนใหญ่และประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาโดยอาศัยรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย จึงไม่อาจถูกกล่าวอ้างได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มิฉะนั้นแล้วจะมีผลเท่ากับว่า บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกกรณี บทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ของชนชาวไทยที่ย่อมจะไร้ผล ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ซึ่งอยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็บัญญัติสนับสนุนว่า “บุคคลย่อม อ่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ฯลฯ” เห็นว่า การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพื่อลบล้างหน้าที่ เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ จึงเป็นการอ้างสิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ดังกล่าว

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

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพันธ์ 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 นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครได้เป็นโจทก์ฟ้อง นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร เป็นจำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๒ นายนิพันธ์ 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 โดยศาลฎีกาชั้นกลางได้ส่งความเห็นตามทางกราว่า 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 “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วย การร้องสอด

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 และไม่ปฏิบัติปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องได้แย้งว่า การให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบียดได้จริง นั้น เห็นว่า การให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในภาษีโรงเรือนและที่ดินกับเจ้าของเดิมก็เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งผู้รับโอนยอมใช้สิทธิของลูกหนี้ร่วมในการเรียกร้องจากลูกหนี้ร่วมคนอื่นได้ 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 ลูกหนี้ร่วมคนนั้นก็สามารการใช้สิทธิขอให้ศาลเรียก เจ้าของคนเก่าซึ่งมิใช่คู่ความเข้ามาเป็นคู่ความในคดีเพื่อร่วมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคความแพ่ง มาตรา ๕๗ การที่กฎหมายให้สิทธิลูกหนี้ร่วมผู้ถูกฟ้องสามารถเรียกลูกหนี้ร่วมคนอื่น เข้ามาในคดีเท่ากับเป็นการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ร่วมที่ถูกฟ้องมิให้ถูกฟ้องแต่เพียงลำพังซึ่งในชั้นกระบวนการ พิจารณาของศาลเจ้าของคนเก่าและเจ้าของคนใหม่ก็สามารถยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ขึ้นต่อสู้เจ้าหน้าที่ได้ และหากศาลพิพากษาให้เจ้าของคนใหม่รับผิดชอบชำระหนี้ที่ค้างชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าของคนใหม่ก็สามารถ เรียกคืนจากเจ้าของคนเก่าได้ มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่จะต่อสู้คดีหรือสิทธิไต่เบี่ย ของเจ้าของคนใหม่แต่อย่างใด สำหรับการกระทำที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น ก็คือ การปฏิบัติต่อสิ่งๆ ที่เหมือนกันแตกต่างกันหรือการปฏิบัติต่อสิ่งๆ ที่แตกต่างกันเหมือนกัน 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

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลฎีกาอุทธรณ์คำสั่งโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลฎีกาอุทธรณ์คำสั่งร้องของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ขอให้จริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ความดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ ต่อศาลฎีกาอุทธรณ์ เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ปราบฎตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง (ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง) ที่เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร โดยได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ไร่ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ สัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือน

และที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว จำเลยที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว และจำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด

จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตรา ร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้าง ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม ปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากโจทก์ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ขอมอบว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีก

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถว จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ โจทก์ได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

๒. จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน ความว่า

(๑) คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำผิดและไม่ได้ถูกต้องแย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้องสาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด คดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาค้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระได้โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบกำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด

(๒) หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใด ถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็ว เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ แต่โจทก์กลับออกหนังสือเตือนแล้วรอนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

๓. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า

โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕ หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖ เมื่อนำพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาดกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไข ของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลกระทบทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบียดได้จริง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ โดยผู้โอนซึ่งเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนไปเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมายื่นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่าเพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้หลังจากได้รับอนุมัติแล้ว และต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อนจึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอน เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็จะนำคำพิพากษามาบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว ประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะผู้รับโอนที่กลายเป็นเจ้าหนี้นั้น ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคน และเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนก็ต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ

ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อผู้ระบุไว้ในมาตรานี้ การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรม และเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

ศาลฎีกาอากรกลางเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้สำนักงานศาลยุติธรรม ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลฎีกาอากรกลางทราบ

ตามคำร้องมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษี ค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และ ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้ หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติ ที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค

โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อให้รัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีอากรอย่างหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร เพื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่จะนำไปเป็นงบประมาณใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย เห็นได้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่มุ่งบังคับเอาจากผู้เป็นเจ้าของตัวทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน นอกจากที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ จึงจะให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตามก็ยังเกี่ยวข้องอยู่กับที่ดิน เพียงแต่ถ้ามีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก็ให้ผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้เสียภาษี ที่บัญญัติเช่นนี้เนื่องจากเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดิน คือผู้สร้างโรงเรือนหรือปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนที่ผู้เช่าที่ดินปลูกสร้างอาคารเพื่อให้เช่า ต่อมาผู้เช่าที่ดินที่สร้างโรงเรือนค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่กรุงเทพมหานคร ภาษีดังกล่าวเป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและเจ้าของโรงเรือน เป็นภาระที่ติดอยู่กับที่ดินและโรงเรือน เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือน ภาระที่มีอยู่กับที่ดินและโรงเรือนย่อมตกคิดไปด้วย ผู้ร้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือนจึงต้องรับภาระภาษีที่ค้างชำระดังกล่าว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นบทกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ใช้กับบุคคลโดยเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระเอาจากผู้รับโอนที่ดินและโรงเรือนร่วมกับผู้โอน ไม่ได้กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อนึ่ง หน้าที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหน้าที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียกว่า “หน้าที่การชำระหนี้แบ่งแยกกันได้” ดังปรากฏในคำบรรยาย “ลักษณะวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทั่วไปแห่งหนี้” โดย จิต เศรษฐบุตร ดังต่อไปนี้

หน้าที่การชำระหนี้แบ่งกันได้นั้น หรือหนี้ซึ่ง... “การชำระหนี้เป็นการอันจะแบ่งกันชำระได้” ตามมาตรา ๒๕๐ หมายความว่า การชำระหนี้นั้นอาจหารเป็นส่วนเท่ากันได้ เช่นหนี้เงินซึ่งย่อมสามารถแบ่งเป็นส่วนเท่า ๆ กันได้ แต่นอกจากหนี้เงินแล้ว หนี้ชนิดที่โอนทรัพย์สินแบ่งกันได้ดังมาตรา ๑๐๔ บัญญัติไว้ คือทรัพย์สินอันจะแยกออกจากกันเป็นส่วน ๆ ได้อย่างถนัดชัดแจ้ง แต่ละส่วนได้รูปบริบูรณ์ ถ้าพึงตน เช่น หนี้ส่งมอบข้าวเปลือกร้อยหาบ อาจแบ่งออกเป็นส่วนตัวละ ๑๐ หาบ ๕ หาบ หรือแม้แต่ ๑ หาบได้

หน้าที่การชำระหนี้แบ่งกันได้ดังนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๐ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าการชำระหนี้เป็นการอันจะแบ่งกันชำระได้ และมีบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้ก็ดี มีบุคคลหลายคนเป็นเจ้าของหนี้ก็ดี เมื่อกรณีเป็นที่สงสัย ท่านว่าลูกหนี้แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนก็ชอบที่จะได้รับแต่เพียงเป็นส่วนเท่า ๆ กัน”

หมายความว่า หน้าที่การชำระหนี้แบ่งกันได้ และมีลูกหนี้หลายคนก็ดี หรือมีเจ้าหนี้หลายคนก็ดี โดยหลักการแล้ว คือไม่แน่ว่าลูกหนี้หลายคนนี้เป็นลูกหนี้ร่วม หรือไม่แน่ว่าเจ้าหนี้หลายคนเป็นเจ้าหนี้ร่วม ดังนี้แล้ว มาตรา ๒๕๐ บัญญัติว่า ลูกหนี้แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนก็ชอบที่จะได้รับการชำระหนี้แต่เพียงเป็นส่วนเท่า ๆ กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลูกหนี้หลายคนนี้ถูกเรียกไม่ได้ว่าเป็นลูกหนี้ร่วมและเจ้าหนี้หลายคนถูกเรียกไม่ได้ว่าเจ้าหนี้ร่วม แต่จะถูกเรียกแต่เพียงว่า เป็นลูกหนี้หลายคนเฉย ๆ เท่านั้น อันมีผลตามกฎหมายดังจะได้กล่าวต่อไป

ในกรณีเป็นที่สงสัยหรือไม่แน่ว่า ลูกหนี้หลายคนเป็นลูกหนี้ร่วม และเจ้าหนี้หลายคนเป็นเจ้าหนี้ร่วม ยังผลให้ลูกหนี้แต่ละคนควรรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนชอบที่จะได้รับการชำระหนี้ แต่เพียงเป็นส่วนเท่า ๆ กัน ดังมาตรา ๒๕๐ บัญญัติไว้ และหมายความว่า

หนี้ที่มีการชำระหนี้แบ่งกันได้ จะถูกแบ่งแยกออกไปก่อให้เกิดหนี้หลายรายตามจำนวนลูกหนี้หลายคน หรือตามจำนวนเจ้าหนี้หลายคนนั้น และหนี้ส่วนย่อยนี้มีความดำรงอยู่อย่างอิสระ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีลูกหนี้หลายคน หรือมีเจ้าหนี้หลายคน แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สงสัย คือมีเหตุแสดงว่า ลูกหนี้หลายคนนี้เป็นลูกหนี้ร่วม หรือแสดงว่า เจ้าหนี้หลายคนนี้เป็นเจ้าหนี้ร่วมดังนี้ ย่อมใช้มาตรา ๒๕๐ ดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้มาตราอื่น ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป และขอแบ่งออกเป็นสองหมวดดังนี้

หมวดที่ ๑ ลูกหนี้ร่วม

หมวดที่ ๒ เจ้าหนี้ร่วม

หมวดที่ ๑ ลูกหนี้ร่วม

ปัญหาเรื่องลูกหนี้ร่วมนี้ ขอแบ่งพิจารณาเป็น ๓ ข้อดังนี้คือ

ข้อ ๑ ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

ข้อ ๒ ผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม และ

ข้อ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างลูกหนี้ร่วม

ข้อ ๑ ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วมนั้นมี ๒ ประเภทคือ ก. โดยสัญญา หรือ ข. โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

ก. ลูกหนี้ร่วมโดยสัญญา กล่าวคือ เกิดขึ้นโดยนิติกรรม

ข. ลูกหนี้ร่วมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ เกิดขึ้นโดยนิติเหตุอันกฎหมายบัญญัติให้ลูกหนี้รับผิดชอบร่วมกัน ได้แก่ กรณีเช่นหนี้ร่วมตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ นั้น

กรณีลูกหนี้ร่วมโดยบัญญัติของกฎหมายนี้ ได้แก่กรณีมีบุคคลหลายคนรับผิดชอบทางละเมิด ได้แก่หลักการดังปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น...”

หมายความว่า หากบุคคลหลายคนร่วมกันทำละเมิด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นแล้วบุคคลเหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมในอันที่จะใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของผู้อื่น ซึ่งตนใช้ให้กระทำ หรือซึ่งตนมีหน้าที่ควบคุมดูแล เช่น

๑. นายจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง (มาตรา ๔๒๕)

๒. บิดามารดาหรือผู้อนุบาลรับผิดชอบร่วมกับผู้เยาว์ หรือผู้วิกลจริต ซึ่งทำละเมิด (มาตรา ๔๒๕)

๓. ครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถรับผิดชอบร่วมกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิด (มาตรา ๔๓๐) เหล่านี้เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลูกหนี้ร่วมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มีว่าจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายวางไว้ จึงจะถือว่าเป็นลูกหนี้ร่วม ดังนี้ หากบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ไม่ได้ร่วมกันทำละเมิด ก็ไม่เข้ามาตรา ๔๓๒ ข้างต้น จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น จำเลยฝ่ายหนึ่งขับรถชนคนโดยประมาทชนกับรถยนต์ของจำเลยอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งขับรถชนคนโดยประมาทเช่นกันทำให้คนตาย และบาดเจ็บหลายคน ดังนี้ จำเลยทั้งสองฝ่ายต้องรับผิดชอบทางละเมิด แต่ไม่ใช่ร่วมกันรับผิดชอบคือศาลแยกให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบมากขึ้นแล้วแต่ความร้ายแรงแห่งละเมิดแต่ละฝ่าย...

ข้อ ๒ ผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

เมื่อปรากฏว่าลูกหนี้หลายคนเป็นลูกหนี้ร่วมกัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วมไว้ดังปรากฏตามมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ ซึ่งมีหลายข้อจะขออธิบายเพียงข้อเดียวดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้สิ้นเชิง

ความข้อนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๕๑ ดังนี้

“ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้ โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจะต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี

เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคน จนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง”

หมายความว่า เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งชำระโดยเรียกเอาเพียงบางส่วนก็ได้ หรือจะเรียกให้ชำระหนี้เต็มจำนวนก็ได้ แล้วแต่จะเลือกเอา ดังนี้ กรณีลูกหนี้หลายคนร่วมกันรับผิดชอบจึงให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้มากกว่าการค้ำประกันธรรมดาอีก เพราะการค้ำประกันธรรมดานั้นความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันเป็นขั้นที่สองรองจากลูกหนี้ คือ เจ้าหนี้ต้องเรียกร้องเอาจากลูกหนี้ขั้นต้นก่อนต่อเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระแล้ว จึงจะมาบังคับเอาจากผู้ค้ำประกันได้ แต่สำหรับเรื่องลูกหนี้ร่วม ไม่ใช่เช่นนั้น ลูกหนี้แต่ละคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเจ้าหนี้จะบังคับเอาจากคนใดก็ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๑ คน คือ

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| ๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ | ๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร |
| ๓. นายจุมพล ณ สงขลา | ๔. นายนพดล เฮงเจริญ |
| ๕. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ | ๖. นายผัน จันทรปาน |
| ๗. นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ | ๘. นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ |
| ๙. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ | ๑๐. นายอภิย์ จันทนจุลกะ |
| ๑๑. นายอุระ หวังอ้อมกลาง | |

เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน คือ

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| ๑. นายมงคล สระฐาน | ๒. นายมานิต วิทยาเต็ม |
| ๓. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช | |

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนในคำภาษีที่ค้างชำระ เป็นการบังคับชำระหนี้เอาจากผู้รับโอนซึ่งไม่ได้ก่อนนี้ นอกจากจะถูกบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินที่รับโอนแล้วยังอาจถูกบังคับชำระหนี้เอาจากบรรดาทรัพย์สินอื่น ๆ ได้ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้รับโอน อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช เห็นเพิ่มเติมว่า เป็นกฎหมาย

ที่บังคับให้บุคคลรับสภาพหนี้โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลฎีกาอุทธรณ์คำสั่งโต้แย้งของจำเลย (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)

สรุปข้อเท็จจริง

ศาลฎีกาอุทธรณ์ให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ 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 เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลฎีกาอุทธรณ์ เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ปราบกฏตามคำฟ้องว่า

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 ๒๕๓๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับ

ระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำนวนที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถว และได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินของตึกแถวดังกล่าว

จำนวนที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำนวนที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำนวนที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับ ที่จำนวนที่ ๑ ได้ทำกับนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น จำนวนที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

จำนวนที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ของแต่ละปี ให้จำนวนที่ ๑ ทราบ

จำนวนที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว จำนวนที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด และจำนวนที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษี ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำนวนที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำนวนที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วย ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม จำนวนปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด

การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน เมื่อสัญญาเช่าที่ดิน ได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

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

๒. จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ สรุปว่า

๒.๑ คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำความผิดและไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ

(๑) โจทก์เป็นผู้กระทำความผิด โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย

การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้อง สาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด โจทก์จึงต้องรับผิดชอบในผลของสิ่งที่ตนเป็นผู้ก่อ เนื่องจากคดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาค้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระได้

โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า

คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบ ฯ กำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด

(๒) โจทก์ไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย

คดีนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๑๕ บัญญัติให้โจทก์ใช้อำนาจปกครองเพื่อบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ โดยมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียภาษีได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง และการสั่งยึดหรือสั่งขายเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โจทก์ได้อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๑๕ ประกอบพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๔ ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่คดีนี้โจทก์ไม่ได้ใช้อำนาจปกครองมาก่อน จึงไม่เคยถูกโต้แย้งสิทธิ

๒.๒ โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เพราะโจทก์รอเวลาที่จะฟ้องเพื่อเลือกปฏิบัติด้วยการมุ่งบังคับเอามาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ แทนจำเลยที่ ๑

หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใด ถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งโจทก์ทราบคืออยู่แล้วและสามารถทำได้ทันที แต่โจทก์กลับเพียงออกหนังสือเตือนแล้วรอนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

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

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์ จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๕๑/๒๕๔๓ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ผู้มาศาลต้องมาด้วยมืออันสะอาด”

การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์โรงเรียนจากจำเลยที่ ๑ นั้น เป็นประโยชน์ต่างตอบแทน จากการให้จำเลยที่ ๑ เข้าทำประโยชน์บนที่ดินเพื่อใช้สร้างโรงเรียนนานถึง ๒๓ ปี และการประสงค์บังคับคดีจากจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ แทนจำเลยที่ ๑ หลังฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นจำเลยร่วมนั้น “เป็นการคบคิดกันฉ้อฉล” ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะปิดปากผู้รับโอน แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ก็ขอยกการคบคิดกันฉ้อฉลนี้เป็นประเด็นต่อสู้ เพื่อมิให้ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

๓. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในวันที่ยื่นคำให้การ สรุปว่า

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

เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีคำตอบแทน (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕) หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉล (ของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่) ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖)

เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์ จะพบว่า “มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด” (กระทบกระเทือนสาระสำคัญของแห่งสิทธิที่ต้องกระทำ เท่าที่จำเป็นเท่านั้น - ขัณฑ์ธรรมนุญ มาตรา ๒๕) “ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง” (เลิกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน - ขัณฑ์ธรรมนุญ มาตรา ๓๐) “ส่งผลให้ผู้รับโอน ต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ” (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - ขัณฑ์ธรรมนุญ มาตรา ๒๘) และแม้ในที่สุด จะสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยงได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ “เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไต่เบี่ยง ได้จริง”

ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอน เป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็น เอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับความร่วมมือแล้วผู้โอนจึงมายื่นคำร้อง ขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้ เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใดๆ แต่จะรอ จนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามาวางค้ำเอาทับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะ ผู้รับโอนที่กลายเป็นเจ้าหนี้ นั้น ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบบคิกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ แต่ผู้รับโอนจะต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้บรรจอยู่ใน มาตรานี้

การคบบคิกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติวิธีการให้ความเป็นธรรม แก่ผู้รับโอนไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๔. ศาลฎีกาออกกลางนัดชี้สองสถานเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ แล้วเห็นว่าเนื่องจาก จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลฎีกาหรือศาลกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ศาลฎีกาหรือศาลกลางได้ตรวจสอบเห็นว่า ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและถ่ายสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การของจำเลยทุกคน และคำร้องโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ดังกล่าวเพื่อส่งสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป

๕. สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย ที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

๒. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

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

ในการบังคับเรียกเก็บค่าภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

วิธียึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึดและขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ปฏิบัติต่อกฎรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเพื่อให้รัฐโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น หารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยคิดจากรายได้ของทรัพย์สินหรือการหามูลค่าเฉลี่ยต่อปีของทรัพย์สิน ทรัพย์สินจึงเป็นมูลเหตุที่มาของภาษีที่จะจัดเก็บ และตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษี และเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๓ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด” ซึ่งเป็นบทบัญญัติมาตรการในการบังคับจัดเก็บภาษีโดยถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีภายในเวลากำหนดก็จะมีกรให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษี ดังนั้น ทรัพย์สินนอกจากจะเป็นมูลเหตุที่มาของภาษีที่จะจัดเก็บแล้ว ยังมีความผูกพันกับค่าค้างชำระในลักษณะเป็นหลักประกันค่าภาษีค้างชำระด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีสภาพบังคับให้บรรลุดังประสงค์ได้ แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน กองทรัพย์สินของลูกหนี้ย่อมเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้เงินสินเชื่อ โดยทรัพย์สินเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมีความผูกพันกับมูลหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๔

ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๓๓ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย”

การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยทั่วไปย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลโดยทั่วไป จึงจำเป็นที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งถือประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ต้องบัญญัติให้ค่าภาษีค้างชำระนั้นเป็นภาระผูกพันตกติดไปกับทรัพย์สินนั้นด้วยการให้อำนาจแก่รัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชน เพราะถือว่าทรัพย์สินมีความผูกพันเป็นหลักประกันค่าภาษีค้างชำระ โดยให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเจ้าของคนใหม่มีหน้าที่ร่วมกันกับผู้โอนรับผิดชอบในค่าภาษีค้างชำระในลักษณะลูกหนี้ร่วม มิเช่นนั้นแล้ว การจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็อาจไม่สามารถจัดเก็บได้ นอกจากนี้ การที่จะให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินแสดงเจตนา นำทรัพย์สินเข้ามาผูกพันเป็นหลักประกันหนี้ภาษีเพื่อให้ค่าภาษีเป็นภาระติดพันตกติดไปกับทรัพย์สิน เช่นเดียวกับการแสดงเจตนาทำสัญญาจำนองทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนนั้นคงเป็นไปได้ เพราะการเสียภาษีเป็นหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บัญญัติไว้ กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่และคนเก่าเป็นลูกหนี้ร่วมในค่าภาษีค้างชำระ ขณะที่ทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม นั้น เมื่อนำเอาผลประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้ว เห็นได้ว่า เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชนที่จะต้องสงวนไว้ซึ่งหลักประกันแห่งค่าภาษีค้างชำระ อีกทั้งผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน เมื่อไม่ได้เป็นผู้รับประเมิน ที่มีหน้าที่เสียภาษีโดยตรง ย่อมเป็นเพียงผู้ร่วมรับผิดชอบในค่าภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น สิทธิของผู้รับโอนยังได้รับความคุ้มครอง เช่น รับช่วงสิทธิไปไล่เบี้ยเอาจากผู้โอนเมื่อได้ชำระหนี้แล้ว จึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของมหาชนและมีผลเพียงให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบในค่าภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น จึงไม่ได้ส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินไม่ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด ผู้รับโอน

ยังสามารถยกบัญชีรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แม้จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์อยู่บ้างแต่ก็เกินไปเฉพาะเพื่อการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเมื่อนำเอาประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปเท่าที่จำเป็น ทั้งไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีผลใช้บังคับกับผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนนั้นเป็นคู่กรณีต่างฝ่ายกัน มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่โอนแตกต่างกัน จึงมีผลใช้บังคับกับผู้รับโอนและผู้โอนที่แตกต่างกัน แต่สำหรับฝ่ายผู้รับโอนเช่นเดียวกันก็จะมีผลใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ผู้ร้องได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียม ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้น จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลที่จะรับฟังได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ
จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช
๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. กรุงเทพมหานครเป็นโจทก์ฟ้อง นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร จำเลยที่ ๑
นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ และนางสาวศวีวรรณ
ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๔ ต่อศาลภาษีอากรกลาง เรื่อง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทุนทรัพย์
๓,๓๖๓,๕๗๐ บาท ตามคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ฟ้องสรุปว่า

(๑) กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและ
ที่ดิน จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง
กรุงเทพมหานคร ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒
ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยจำเลย
ที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ
ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
ตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔
ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางเพียว ช้อยหิรัญ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓
และสัญญาเช่าที่ดินที่จำเลยที่ ๑ ได้ทำกับนางเพียว ช้อยหิรัญ สิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น จำเลยที่ ๒
ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

(๒) จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖
จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

แล้วได้ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ 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 แล้วมิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีภายใน ๑๕ วัน จำนวนเงินภาษีซึ่งกรุงเทพมหานครได้ประเมินจึงถือเป็นเด็ดขาด นอกจากนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันถัดจากวันที่จำเลยที่ ๑ ได้รับแจ้งการประเมินภาษี จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีไปชำระแก่โจทก์แต่อย่างใด

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

(๓) ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อกรุงเทพมหานครขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ ซึ่งมียอดค้างชำระเป็นเงินรวม ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท และเงินเพิ่ม ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยแบ่งชำระเป็น ๔๘ งวด (เดือน) โดยเริ่มงวดแรกในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นเงินเดือนละ ๕๒,๖๐๐ บาท จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท และยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญา จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระเพียง ๘ งวดเป็นเงิน ๔๒๐,๘๐๐ บาท และเพิกเฉยไม่นำเงินค่าภาษีและเงินเพิ่มมาชำระอีกเลย ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ พร้อมเงินเพิ่มจึงมียอดค้างชำระเป็นจำนวน ๒,๑๐๒,๓๘๐ บาท ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐

และ ๒๕๔๑ เป็นเงิน จำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อรวมกับค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและเงินเพิ่มปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๙ ที่ค้างชำระ จำนวน ๒,๐๐๒,๓๘๐ บาท จึงเป็นเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและเงินเพิ่มที่จำเลยที่ ๑ คงค้างชำระ ให้แก่โจทก์เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๒๖๓,๙๓๐ บาท

(๔) การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งตึกแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระตามสัดส่วนกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

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

๒. จำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕) หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉล (ของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่) ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ (เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖)

เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า “มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด” (กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น - ข้อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕) “ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมโดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง” (เลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอน

จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน - ขัณฑ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐) “ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ” (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ - ขัณฑ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘) และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยงได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติ “เป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไปไต่เบี่ยงได้จริง”

อนึ่ง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอนเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้วผู้โอนจึงมายื่นคำขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผิดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ได้ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกันและเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามายบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าหนี้นั้น ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐและมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ แต่ผู้รับโอนจะต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้โอนใช้ต่อสู้บรรจอยู่ในมาตรานี้

การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติวิธีการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับโอนไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๓. ศาลภาษีอากรกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบัญชีแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๑๕

มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น

ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

มาตรา ๔๕ ถ้าภาษีค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลภาษีอากรกลางส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นการปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค

ที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเพื่อให้รัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินตามค่ารายปีของทรัพย์สิน โดยกำหนดให้นำค่ารายปี (จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ) เป็นหลักในการคำนวณ และมาตรา ๔๐ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษี แต่ถ้าค่าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างต้องเสียภาษีทั้งสิ้น มาตรา ๔๕ บัญญัติในกรณีมีค่าภาษีค้างเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไป เจ้าของคนเก่าและคนใหม่ต้องเป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกัน

ได้พิจารณาแล้ว แม้การเรียกเก็บภาษีเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ แต่มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่ต้องรับผิดชอบในภาษีที่ค้างชำระของเจ้าของเดิมด้วย โดยเจ้าของคนใหม่อาจไม่ทราบว่ามียาภาษีค้างชำระอยู่หรือไม่ และรัฐยังมีมาตรการที่จะบังคับชำระหนี้ค่าภาษีที่ค้างจากเจ้าของเดิมได้ การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนตกเป็นลูกหนี้ร่วมโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขให้ความคุ้มครองผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนในสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้รับโอนที่เกินความจำเป็น เพราะตราบไคที่รัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ยังมีช่องทางที่จะเรียกให้ผู้โอนชำระหนี้ได้ก็ถือว่าไม่มีความจำเป็นที่จะบังคับให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้โอนด้วย แม้ผู้รับโอนจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี่ยได้ก็ตาม แต่ผู้รับโอนทรัพย์สินคงไม่ต้องการที่จะรับโอนทรัพย์สินเพื่อที่จะไปใช้สิทธิไล่เบี่ยเอาจากผู้โอนในค่าภาษีค้างชำระแต่อย่างใด การที่ผู้รับโอนตกเป็นลูกหนี้ร่วมและถูกบังคับชำระหนี้ในค่าภาษีค้างชำระนั้น ผู้รับโอนย่อมรับภาระเกินไปกว่าสิทธิที่จะได้จากการไปไล่เบี่ยเอาจากผู้โอน เนื่องจากผู้รับโอนจะใช้สิทธิไล่เบี่ยได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้แล้วจึงจะมาใช้สิทธิไล่เบี่ยได้ และการไล่เบี่ยอาจจะต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับชำระหนี้ ซึ่งนอกจากจะต้องถูกติดตามสิทธิในทรัพย์สินแล้วยังถูกติดตามสิทธิในความเป็นอยู่

เพราะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ นอกจากนี้หากผู้รับโอนไม่อาจคาดหมายไว้ก่อนว่าตนต้องตกเป็นลูกหนี้ร่วมในคำพิพากษาชำระแล้ว ผู้รับโอนย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนในความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยผลของกฎหมาย เมื่อยังมีทางเลือกที่จะกำหนดเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับโอนทั้งยังมีช่องทางหรือวิธีการอื่นที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิน้อยกว่าวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ นี้เรียกร้องให้ผู้โอนชำระหนี้ได้ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทำต่อผู้รับโอนโดยไม่เป็นธรรมและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอน ดังนั้น มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ส่วนประเด็นอื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายมงคล สระฐาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำร้องของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชูกิจ รัตนโพธิ์จร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรียรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินรวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสีย ส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่

ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีที่โจทก์แจ้งการประเมิน ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษี ค้างชำระ ซึ่งจำนวนที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำนวนที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน จึงต้อง รับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้าง ต่อมาจำนวนที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ขอฟ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากโจทก์ จำนวนที่ ๑ ได้ทำสัญญายอมรับว่าได้ค้างชำระ ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ รวม ๔ ปี รวมทั้งค่าเงินเพิ่มตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) โดยยินยอมผ่อนชำระ ให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำนวนที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำ เงินมาชำระอีก

จำนวนที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถว จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคน ได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำนวนที่ ๑ ซึ่งจำนวนที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ โจทก์ได้ทวงถามจำนวนที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อขอ อำนาจศาลบังคับจำนวนที่สี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

๒. จำนวนที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน สรุปได้ว่า

(๑) คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำผิดและไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิ ทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้อง สาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด คดีนี้จำนวนที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดา ของจำนวนที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาก้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้ จำนวนที่ ๑ ผ่อนชำระได้ โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม

๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่าคำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบกำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด

(๒) หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใดถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการแต่โจทก์กลับออกหนังสือเตือนแล้วรอนจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

๓. ระหว่างการพิจารณาของศาลภาษีอากรกลาง จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ จากสาระสำคัญดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วย การปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทนเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๕๕ หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๑๖ เมื่อนำพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่ามีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ด้วยการฝ่าฝืนให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไข

ของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลกระทบทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติเป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะไล่เบียดได้จริง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ โดยผู้โอนซึ่งเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนไปเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมาขึ้นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่าเพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ หลังจากได้รับอนุมัติแล้ว และต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนได้รับโอน โรงเรือนเสียก่อนจึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอน เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็จะนำคำพิพากษามาวงคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว ประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะผู้รับโอนที่กลายเป็นเจ้าหนี้นั้นไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนก็ต้องทนรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อสู้ระงับไว้ในมาตรานี้ การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

๔. ศาลฎีกาอกรกลางเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาอกรกลางจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

“มาตรา ๔๓ ถ้าเงินค่าภาษีค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดังอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่ม ร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภาษีที่ค้าง”

“มาตรา ๔๔ ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๓ ให้ผู้ปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระ ค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมีต้องขอให้ศาลตั้งหรือ ออกหมายยึด

การยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๕ ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของ เจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งหลายบรรดาที่ เจ้าหนี้นี้มีอยู่โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้นี้ได้ในนามของตนเอง”

“มาตรา ๒๑๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๓๓ เจ้าหนี้นี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตน จากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย”

การพิจารณาและการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษี ค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน” เมื่อบัญญัติเช่นนี้ กรุงเทพมหานคร

ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ก็สามารถที่จะเรียกร้องและบังคับเจ้าของคนใหม่ซึ่งที่จริงแล้วมิใช่ผู้ค้างชำระค่าภาษี ให้ชำระค่าภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง” และเจ้าของคนใหม่เมื่อได้ใช้หนี้ค่าภาษีแทนเจ้าของคนเก่าแล้วก็จะได้รับช่วงสิทธิของกรุงเทพมหานครที่มีต่อเจ้าของคนเก่า ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติไว้ว่า “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายและย่อมสำเร็จเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวต่อไปนี้ คือ ... (๑) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่น หรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้มีส่วนได้เสียด้วยในการใช้หนี้นั้นและเข้าใช้หนี้นั้น” ผลของบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรับช่วงสิทธิดังกล่าวนี้ นั้น ในกรณีเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ต้องใช้หนี้ค่าภาษีค้างตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้ารับช่วงสิทธิเพราะถูกบังคับให้ใช้หนี้ คือ

๑. การรับช่วงสิทธิของเจ้าของคนใหม่ในอันที่จะไต่เบี่ยจากเจ้าของคนเก่า นั้น ไม่สามารถไต่เบี่ยเอาเต็มจำนวนได้เพราะตามหลักลูกหนี้ร่วมนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ในระหว่างลูกหนี้ร่วมกันทั้งหลายนั้น ท่านว่าต่างคนต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่จะได้อำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.....” เมื่อพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้เป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกันโดยมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าของคนใหม่และคนเก่าต้องรับผิดชอบคนละครึ่ง เจ้าของคนใหม่ที่ใช้หนี้แก่กรุงเทพมหานครเต็มจำนวนแล้ว จึงมีสิทธิไต่เบี่ยจากเจ้าของคนเก่าได้เพียงครั้งเดียว คำถามคือการที่เจ้าของคนใหม่ ซึ่งมีผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาษีในเวลาที่หนี้ค่าภาษีเกิดขึ้น ถูกกฎหมายบังคับให้ใช้หนี้แทนแล้วไม่สามารถไต่เบี่ยเต็มจำนวนเอาจากเจ้าของคนก่อน ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายเช่นนี้ถือว่าเป็นธรรมและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้หรือ

๒. การรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่งว่า “บุคคลผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งหลายบรรดาที่เจ้าหนี้มีอยู่โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้นั้นได้ในนามของตนเอง” ซึ่งหมายความว่า ผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้สามารถสวมสิทธิเสมือนเป็นเจ้าของมาแต่เดิม แต่ในกรณีกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหนี้ค่าภาษีค้างซึ่งตามพระราชบัญญัติ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจพิเศษในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจไว้ว่า “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๓ ให้ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของ ผู้ซึ่งค้างชำระเป็นค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องให้ ศาลสั่งหรือออกหมายยึด” แต่เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่เป็นบุคคลธรรมดามิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อต้องเป็นลูกหนี้ร่วมและเข้าใช้หนี้แทนหรือถูกบังคับให้ใช้หนี้แทนเจ้าของทรัพย์สินคนเดิมแล้ว เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ไม่สามารถใช้อำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดอย่างผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการไล่เบียดบังกับเจ้าของคนเก่าได้ การรับช่วงสิทธิที่ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้ ผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหน้าที่จึงมิได้สิทธิมาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ คือ ได้รับช่วงสิทธิมาในเงื่อนไขที่บกพร่อง จึงเกิดคำถามว่าเป็นกรรมหรือไม่ที่เจ้าของคนใหม่ที่ถูกกฎหมาย บังคับให้เป็นลูกหนี้ร่วมและเข้าใช้หนี้แทนไม่สามารถรับช่วงสิทธิของเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ตามหลักทั่วไปในการรับช่วงสิทธิ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินนั้น บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๔๐ ว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเก็บภาษีทรัพย์สินเพราะระหว่างเวลาที่เป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน เจ้าของย่อมใช้สอยและได้รับผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตนซึ่งระหว่างเวลานั้น เจ้าของ ทรัพย์สินได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ตลอดระยะเวลาที่ตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น เมื่อมีการโอนทรัพย์สินไป ผู้รับโอนหรือเจ้าของคนใหม่ก็ต้องรับหน้าที่เสียภาษีต่อไปเพื่อตอบแทนบริการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ตั้งแต่เวลาที่ตนเข้าเป็นเจ้าของคนใหม่ การที่ ให้ เจ้าของคนใหม่ต้องรับผิดชอบหนี้ค่าภาษีของเจ้าของคนเก่า สำหรับช่วงระยะเวลาที่ตนมิใช่ผู้ได้รับบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถอธิบายตามหลักความเป็นกรรมหรือหลักต่างตอบแทน ระหว่างเจ้าของทรัพย์สินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็น ต้องมีรายได้จากค่าภาษีเพื่อบริหารบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องบริหาร การจัดเก็บภาษีให้ถูกต้องและเป็นธรรมด้วย รวมตลอดถึงแหล่งรายได้อื่น ๆ ที่สมควรจะต้องเสียค่าภาษี มีเหตุผล การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีบทบังคับดังที่กล่าวมาข้างต้น

มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินทั้งปวงของเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ตามผลแห่งหน้าที่พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บังคับเอาแก่เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๔ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๗๑๓ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้เงินสิ้นเชิง รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกค้างชำระแก่ลูกหนี้ด้วย” ดังนั้นเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ของเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ ก็ย่อมตกอยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะถูกยึดเพื่อชำระหนี้ค่าภาษีค้างที่เจ้าของทรัพย์สินคนก่อนก่อไว้ด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติบังคับโดยไม่เป็นธรรมในการให้เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่เป็นลูกหนี้ร่วมค่าภาษีค้างชำระของเจ้าของ ทรัพย์สินก่อนที่ตนจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของคนใหม่และทำให้ทรัพย์สินทั้งหลายของเจ้าของ ทรัพย์สินคนใหม่ตกอยู่ในบังคับการชำระหนี้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องเสียตามหลัก ของการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และการบังคับให้ตกเป็นลูกหนี้ร่วมโดยเสียสิทธิในการไล่เบี้ยไป ส่วนหนึ่งและส่วนที่ไล่เบี้ยได้ก็ไม่สามารถรับช่วงสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่ควรจะได้ ตามหลักการรับช่วงสิทธิของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้นเช่นนี้ เป็นการ กระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ มีผลโดยปริยายเป็นการละเมิดสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิดังกล่าวอาจมีขอบเขตและการจำกัดสิทธิได้ โดยเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ก็กำหนดกรอบแห่งการจำกัดสิทธิไว้ อีกชั้นหนึ่ง เมื่อไล่เรียงรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ที่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยกขึ้นโต้แย้งแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการใช้สิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงไม่มีข้อพิจารณาในคำร้องนี้ว่าจะขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่า ด้วยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและ ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ฯลฯ ก็ไม่เป็นประเด็นในกรณีที่พิจารณาอยู่นี้เช่นเดียวกัน คงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โต้แย้งอีกมาตราเดียวที่ต้องพิจารณาคือ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ

และเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้มีผลทำให้ทรัพย์สินทั้งหลายของเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ตกอยู่ในบังคับ การชำระหนี้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องเสียตามหลักของการเก็บภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน ดังที่พิจารณาไว้ข้างต้นเช่นนี้ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ โดยไม่มีเหตุผล และความชอบธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แต่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ดังนี้

กรุงเทพมหานครเป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร จำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถว จำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว จำเลยที่ ๒ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ จำเลยที่ ๓ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และจำเลยที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน เมื่อสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔

จำเลยที่ ๑ ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๓๖ ถึง ๒๕๔๑ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๓๖๓,๕๗๐ บาท การที่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นผู้รับโอนที่ดินซึ่งติดแถวที่จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

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

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ต่อผู้ฟ้องของโจทก์หลายประเด็น รวมทั้งโต้แย้งประเด็นบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนฯ ดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมีการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ศาลฎีกาอากรกลางเห็นว่า มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลฯ จะใช้บังคับแก่คดีนี้ และข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และให้แจ้งศาลฎีกาอากรกลางทราบ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔๕ “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว เหตุผลที่จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เพราะผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับบุคคลอย่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องเป็นลูกหนี้ค้ำภาษีที่ค้างอยู่และยังมีได้ชำระร่วมกันกับผู้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเพื่อจัดเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดิน และผู้รับโอนอยู่ในวิสัยที่สามารถตรวจสอบภาระผูกพันเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินของทรัพย์สินที่จะรับโอน และหากต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งค้างชำระจากผู้โอนหรือเจ้าของคนเก่า ผู้รับโอนยอมใช้สิทธิไล่เบียดจากผู้โอนได้ในภายหลัง ความรับผิดชอบของผู้รับโอนทรัพย์สินในภาษีที่ค้างชำระตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ จึงมิได้ทำให้ผู้รับโอนทรัพย์สินเสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ประการใด สำหรับประเด็นมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพราะผู้รับโอนทรัพย์สินไม่สามารถโต้แย้งเกี่ยวกับภาษีค้างชำระก่อนโอนทรัพย์สินไม่ว่าเหตุใดทั้งสิ้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ยกเว้นอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของทรัพย์สินผู้โอนเป็นลูกหนี้ค้ำภาษีที่ค้างชำระร่วมกันเพื่อเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดินตามเหตุผลความจำเป็น โดยหลักการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษี แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เจ้าของทรัพย์สินคนเก่าและผู้รับโอนทรัพย์สินคนใหม่เป็นลูกหนี้ค้ำภาษีร่วมกันจึงเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบชำระภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สิน โดยผู้รับโอนทรัพย์สินซึ่งชำระภาษีแทนเจ้าของเดิม ย่อมรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบียดจาก

เจ้าของเดิมได้ และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การรับภาระเป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกันของเจ้าของทรัพย์สินและผู้รับโอน จึงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระอยู่และยังมีได้ชำระขณะโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนประเด็นมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติ โดยผลกระทบเรื่องภาษีที่ค้างชำระให้กับผู้รับโอน และผู้รับโอนไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา ๓๐ วรรคสาม ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่บทบัญญัติ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ ที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระอยู่และยังมีได้ชำระขณะโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งผู้รับโอนทรัพย์สินสามารถทราบเงื่อนไขของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ก่อนตัดสินใจรับโอนทรัพย์สิน บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้รับโอนทรัพย์สินและเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีที่ค้างชำระร่วมกัน มิใช่เป็นการผลกระทบภาษีที่ค้างชำระให้กับผู้รับโอน แต่เป็นระบบการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมุ่งที่ทรัพย์สิน โดยกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินผู้โอน และผู้รับโอนทรัพย์สินร่วมกันรับผิดชอบภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมีได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ 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 ๒๕๔/๒๕๕๕ 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 หรือชูกิจ รัตนโพธิ์จจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศิววรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ 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 จากนางแพรว ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับที่จำเลยที่ ๑ ได้ทำกับนางแพรว 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 ซึ่งโจทก์ทราบดีอยู่แล้วและสามารถทำได้ทันที แต่โจทก์กลับเพียง

ออกหนังสือเตือนแล้วรจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ 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 ก็จะนำคำพิพากษามายบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว 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 ๒๕๔๖ เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลฎีกาอกรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ 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 ๒๕๔๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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 หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น 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 ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งหลายบรรดาที่เจ้าหนี้มีอยู่โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้นั้นได้ในนามของตนเอง”

มาตรา ๒๒๕ “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายและย่อมสำเร็จเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๓) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่น หรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้มีส่วนได้เสียด้วยในการใช้หนี้นั้น และเข้าใช้หนี้นั้น”

มาตรา ๒๕๑ “ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง”

มาตรา ๒๕๖ “ในระหว่างลูกหนี้ร่วมกันทั้งหลายนั้น ท่านว่าต่างคนต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่าๆ กัน เว้นแต่จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าส่วนที่ลูกหนี้ร่วมกันคนใดคนหนึ่งจะพึงชำระนั้นเป็นอันจะเรียกเอาจากคนนั้นไม่ได้ไซ้ร้ 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 ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั่นร่วมกัน”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหรือบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ที่รับโอนทรัพย์สินนั้น (ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีไม่ว่าด้วยเหตุใด) จากเจ้าของทรัพย์สินคนเก่าที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีแต่ยังไม่ได้ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน ต้องเป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั่นร่วมกัน 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 เพราะจะต้องถูกไล่เบี้ยจากเจ้าหนี้รายใหม่ แต่ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กลับบัญญัติกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นลูกหนี้ร่วม โดยที่เขามิได้เป็นผู้ก่อ เพียงเพื่อมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดภาระที่ยุงยากในการติดตามหนี้เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่การโอนทรัพย์สินให้กับเจ้าของทรัพย์สินรายใหม่ เป็นการรับโอนและรับมรดกมาโดยกฎหมายมิใช่เป็นการโอนโดยฉ้อฉลที่ย่อมขอเพิกถอนรวมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย มาตรา ๔๕ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายปิดปาก กำหนดให้ผู้มิได้ก่อนนี้ต้องรับภาระหนี้โดยมิอาจโต้แย้ง ผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ผู้โต้แย้งซึ่งเป็นผู้รับโอนทรัพย์สินได้มีข้อสัญญาการได้รับโอนทรัพย์สินมาโดยสุจริตถูกต้องตามกฎหมาย และสัญญานั้นเกิดขึ้นก่อนการก่อหนี้ภาษี กล่าวคือ นายชัยยุทธ หรือ ชุกิจ รัตนโพธิ์จร ซึ่ง เป็นจำเลยที่ 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)

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผู้โต้แย้งมีสิทธิไล่เบี่ยเอาค่านายหน้าชัชยุทธ ฯ ได้ตามกฎหมาย แต่ผู้โต้แย้งต้องใช้สิทธิทางกฎหมายในการไล่เบี่ยเอาค่าภาษีที่ต้องชำระแทนคืน ซึ่งไม่แน่นอนว่าผู้โต้แย้งจะได้รับชดใช้คืนหรือไม่ เพราะหากนายชัชยุทธ 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 ร่วมกับผู้อน (เจ้าของทรัพย์สินรายเก่า) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเองโดยยังมีได้ชำระหรือชำระเพียงบางส่วน จึงเป็นกฎหมายที่บังคับให้บุคคลรับสภาพนี้โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมาย ที่เท่าเทียมกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

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

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘

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

ศาลฎีกาอากรกลางส่งคำร้องของ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

กรุงเทพมหานคร เป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรียรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลฎีกาอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕

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

ศาลฎีกาอากรกลางเห็นว่า เนื่องจากผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลฎีกาอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่ และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของ คนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และ ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้ หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูยกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเพื่อให้รัฐโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น หารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน ตามคำรายปีของทรัพย์สิน โดยกำหนดให้นำคำรายปี (จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ) เป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งเป็นวิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สินหรือการหามูลค่าเฉลี่ยต่อปีของทรัพย์สิน ทรัพย์สินจึงเป็นมูลเหตุที่มาของภาษีที่จะจัดเก็บ

การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยทั่วไปย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลโดยทั่วไป จึงไม่อาจจะไปบัญญัติในเรื่องค่าภาษีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นที่ค้างชำระอยู่ขณะเมื่อโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้ตกเป็นภาระติดพันไปกับทรัพย์สินได้ จึงจำเป็นที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งถือประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ ต้องบัญญัติให้ค่าภาษีค้างชำระนั้นเป็นภาระผูกพันติดพันไปกับทรัพย์สินนั้นด้วย เพราะถือว่าทรัพย์สินมีความผูกพันเป็นหลักประกันค่าภาษีค้างชำระ โดยให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินมีหน้าที่ร่วมกันกับผู้โอนรับผิดชอบในค่าภาษีค้างชำระ ในลักษณะลูกหนี้ร่วม มิเช่นนั้นแล้วการจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็จะไม่มีสภาพบังคับจัดเก็บได้ ค่าภาษีค้างชำระนั้นจำเป็นต้องกำหนดภาระผูกพันติดพันไปกับทรัพย์สิน โดยผลบังคับทางกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเอกสิทธิ์แก่รัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชน ดังนั้น การที่จะให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินแสดงเจตนานำทรัพย์สินเข้ามาผูกพันเป็นหลักประกันหนี้ภาษีเพื่อให้ค่าภาษีเป็นภาระ

คิดค้นคิดไปกับทรัพย์สิน เช่นเกี่ยวกับการแสดงเจตนาทำสัญญาจ้างของทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนนั้นคงเป็นไปได้ เพราะการเสียดำเนินหน้าตามที่ตามที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้ไม่ต้องแสดงเจตนาเข้ามาผูกพันก็เป็นหนึ่งในคำภาษีได้ กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่และคนเก่าเป็นลูกหนี้ร่วมกันในคำภาษีค้างชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม นั้น เมื่อนำเอาผลประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้วย่อมเป็นไปได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของมหาชนที่จะต้องสงวนไว้ซึ่งหลักประกันแห่งคำภาษีค้างชำระโดยให้ทรัพย์สินกับคำภาษีค้างชำระมีการผูกพันติดกันไป แม้ทรัพย์สินจะได้โอนกรรมสิทธิ์ก็ตาม อีกทั้งผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินไม่ได้ตกเป็นผู้รับประเมินที่มีหน้าที่เสียดำเนินโดยตรง เป็นเพียงผู้ร่วมรับผิดชอบในคำภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น และสิทธิของผู้รับโอนยังได้รับความคุ้มครอง เช่น รับช่วงสิทธิไปได้เบียดำเนินกับผู้โอนเมื่อได้ชำระหนี้แล้ว จึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีผลเพียงให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบในคำภาษีค้างชำระในฐานะลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของมหาชน ไม่ได้ส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด ผู้รับโอนยังสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แม้จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์อยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นไปเฉพาะเพื่อการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้ และเมื่อนำเอาประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปเท่าที่จำเป็น ทั้งไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มีผลใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ มีผลใช้บังคับกับผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนระหว่างผู้โอนกับผู้รับนั้นเป็นคู่กรณีต่างฝ่ายกัน มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่โอนแตกต่างกัน จึงมีผลใช้บังคับ

กับผู้รับโอนและผู้โอนที่แตกต่างกัน แต่สำหรับฝ่ายผู้รับโอนเช่นเดียวกันก็จะมีผลใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกัน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

ด้วยศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร เป็นเจ้าของตึกแถว ๓ ขนาด รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพยวี่ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และเลขที่ ๘๓๔ และนายชัยยุทธฯ มีสิทธิให้เช่าตึกแถวเป็นเวลา ๒๓ ปี ตั้งแต่วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ จนถึงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ และนายชัยยุทธฯ ได้ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา โดยนายชัยยุทธฯ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวในจำนวน ๕๗๐ ห้องนั้น

ต่อมาในวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ นางเพยวี่ ช้อยหิรัญ ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดให้แก่บุตรและธิดา กล่าวคือ โอนโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ให้นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ โอนโฉนดเลขที่ ๘๓๓ ให้นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ และโอนโฉนดเลขที่ ๘๓๔ ให้นางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ

นายชัยยุทธ ฯ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นเงินจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๑,๔๕๐ บาท และได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ของแต่ละปีให้นายชัยยุทธ ฯ ทราบแล้ว แต่นายชัยยุทธ ฯ ก็มีได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินภาษีที่ประเมินจึงเป็นจำนวนที่เด็ดขาด และนายชัยยุทธ ฯ ก็มีได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้กรุงเทพมหานครภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษี ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งนายชัยยุทธ ฯ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่นายชัยยุทธ ฯ ก็มีได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว (วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีของแต่ละปี) จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วย ซึ่งเป็นเงินเพิ่มปีละ ๕๗,๑๔๕ บาท

ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ นายชัยยุทธ ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยขอแบ่งชำระเป็น ๔๘ งวด งวดละหนึ่งเดือน และเมื่อได้รับความยินยอมจากกรุงเทพมหานครแล้ว นายชัยยุทธ ฯ ได้ทำสัญญายอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ รวม ๔ ปี เป็นเงินภาษีจำนวน ๒,๒๕๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่กรุงเทพมหานคร รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่นายชัยยุทธ ฯ ได้ผ่อนชำระไปแล้ว ๘ งวด แต่หลังจากนั้นก็ไม่นำเงินไปชำระให้กรุงเทพมหานครอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตลอดจนเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท นายชัยยุทธ ฯ ยังมีได้ชำระให้แก่กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเห็นว่ากรณีที่นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากนางเพาว์ ช้อยหิรัญ เจ้าของที่ดิน ซึ่งติดแถวที่นายชัยยุทธฯ เป็นเจ้าของ และเมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ บุคคลทั้งสามก็ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน บุคคลทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมทั้งเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ที่แต่ละคนได้รับโอนมาจากนางเพาว์ฯ ร่วมกับนายชัยยุทธฯ ซึ่งนายชัยยุทธฯ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ กรุงเทพมหานครจึงได้ทวงถามนายชัยยุทธฯ นางสาวอุดมลักษณ์ฯ นายนิพนธ์ฯ และนางสาวศรีวรรณฯ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้งแต่บุคคลทั้งสี่เพิกเฉย

ด้วยเหตุดังกล่าวกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จักร เป็นจำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๒ นายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๔ ต่อศาลภาษีอากรกลาง เพื่อเรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระให้แก่โจทก์เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น โจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหาย และใช้สิทธิโดยไม่สุจริต รวมทั้งเหตุว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลภาษีอากรกลางนัดชี้สองสถานเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ แล้วเห็นว่า เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้การพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและถ่ายสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การของจำเลยทุกคน และคำร้องโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ดังกล่าวเพื่อส่งสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๕๗๓๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลภาษีอากรกลางทราบต่อไป

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นที่ศาลภาษีอากรกลางส่งมานั้นจำเป็นต้องพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมอันเป็นการส่งตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดี นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเหล่านี้ จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีตามข้อโต้แย้งของจำเลยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่ โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนี้นั้นร่วมกัน”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนี้

มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่วางหลักการไว้ว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิ และเสรีภาพ ได้เท่าที่ไม่ล่วงละเมิดบุคคลอื่น

ศักดิ์ศรี หมายถึง เกียรติศักดิ์

ศักดิ์ศรีของมนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครอง หมายความว่าถึงมนุษย์ต้องได้รับการเคารพหรือปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันในฐานะหรือสภาพที่เป็นมนุษย์ โดยต้องไม่ได้รับการปฏิบัติด้วยประการใด ๆ อันทำให้ความมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลดลง เช่น ผู้ต้องหาต้องไม่ถูกปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดราบใดที่ยังไม่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิด หากพนักงานสอบสวนปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในคดีอาญาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด การกระทำดังกล่าวของพนักงานสอบสวนย่อมไม่ชอบ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระโดยไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย

สิทธิของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง หมายความว่ารัฐต้องให้ความคุ้มครองอำนาจอันชอบธรรมของประชาชนในการกระทำต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ในการที่บุคคลอ้างความมีศักดิ์ศรีของตนหรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลใดก็ตามที่ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือยกข้อต่อสู้ขึ้นต่อสู้ในศาลหากตนถูกฟ้องคดีได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยวางหลักการไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เช่น เพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้รัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๓ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษี เงินเพิ่ม เงินค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด ส่วนมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ว่าในกรณีที่มีการค้างจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินผู้รับโอนมีภาระที่ต้องเสียภาษีที่ค้างจ่ายนั้น โดยเป็นลูกหนี้ร่วมกับเจ้าของเดิมผู้โอนทรัพย์สินนั้น ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ของสาธารณะ โดยการที่ต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อเป็นการประกันว่ารัฐหรือท้องถิ่นจะได้รับชำระค่าภาษีอย่างแน่นอน แม้เอกชนผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งต้องรับผิดชอบภาษีให้รัฐโดยเป็นลูกหนี้ร่วมกับผู้โอน ตามมาตรา ๔๕ ซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นธรรมเพราะต้องรับภาระภาษีที่เกิดขึ้นก่อนที่ตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นแต่ก็ได้รับประโยชน์จากการเป็นเจ้าของทรัพย์สินก็ควรต้องรับภาระในเรื่องภาษีไปด้วย ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ว่าตนจะต้องรับภาระภาษีเป็นเงินจำนวนเท่าใดและสามารถคำนวณได้ว่าภาษีที่จะต้องรับผิดชอบนั้นจะคุ้มกับมูลค่าของทรัพย์สินที่ตนจะได้รับหรือไม่นอกจากนั้นเรื่องภาษีเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นรายได้ของรัฐที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประชาชนต้องมีหน้าที่เสียภาษี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ และการที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีนี้อีกก็เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในระดับสากล ดังมีสุภาษิตที่กล่าวว่า ในโลกนี้ไม่มีอะไรที่แน่นอน ยกเว้นความตายและภาษี (เป็นคำกล่าวของ Benjamin Franklin รัฐบุรุษและนักปราชญ์ ของสหรัฐอเมริกาในจดหมายถึง Jean-Baptiste Leroy, 1789)

ในกรณีที่ผู้รับโอนเสียภาษีที่ค้างชำระไปแล้วบุคคลนั้นก็ยังสามารถไปเรียกคืนได้จากเจ้าของเดิมในส่วนที่เจ้าของเดิมต้องจ่ายให้กับรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสัญญา (หากมี) ดังนั้นสิทธิของผู้รับโอนก็ยังได้รับความคุ้มครองการบัญญัติดังกล่าวจึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ค้างชำระค่าภาษีแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนทรัพย์สินมีภาระต้องเสียภาษีโดยเป็นลูกหนี้ร่วมกับผู้โอน จึงเป็นการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของผู้รับโอนทรัพย์สิน จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แม้จะจำกัดสิทธิ

และเสรีภาพของบุคคล คือ ผู้รับโอนทรัพย์สินอยู่บ้างที่ต้องร่วมรับผิดชอบในค่าภาระภาษีค้างจ่ายกับผู้โอนกรรมสิทธิ์ แต่ก็เป็นไปเพื่อการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้และกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ และมีได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงแต่ใช้กับบุคคลที่รับโอนทรัพย์สินที่มีภาระหนี้ค้างจ่ายทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลภาษีอากรกลางโดยสำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

กรุงเทพมหานครเป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร เป็นจำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๓ และนางสาวศรียรรณ ช้อยหิรัญ จำเลยที่ ๔ ต่อศาลภาษีอากรกลาง เรียกค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ โดยกล่าวในฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว ๓ ขนาด รวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางพเยาว์ ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๐ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว 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” และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์

ในศึกแถวดังกล่าวเป็นของตน พนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ ของแต่ละปีให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว จำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน จึงต้องรับผิดชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วยซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่มจำนวนปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๘๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๘,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๘๐ บาท จำเลยที่ ๑ ยังมีได้ชำระให้แก่โจทก์แต่อย่างใด เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในศึกแถวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดิน ร่วมกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในวันยื่นคำให้การ สรุปว่า โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทนหรือ

แม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ด้วยการฝ่าฝืนให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่ออาศัยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ กรณีนี้แม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติเป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะโต้แย้งได้จริงผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ของตนได้

ศาลฎีกาอากรกลางเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เพียงพอที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ปฏิบัติก้ำกึ่งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคให้บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของคนใหม่และเจ้าของคนเก่าเป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกันในค่าภาษีที่ค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นเจ้าของใหม่ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ก็ตามนั้น แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งมีค่าภาษีค้างชำระอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรโดยกำหนดให้ภาษีที่ค้างชำระตกติดไปกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันในการชำระค่าภาษีให้แก่รัฐ เพราะการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจเป็นไปโดยผลของกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นต้องล่วงรู้หรืออาศัยการแสดงเจตนาของผู้รับโอนแต่อย่างใด เช่น การได้รับมรดก ส่วนการโอนที่ต้องอาศัยการทำนิติกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินผู้รับโอนย่อมจะต้องมีความระมัดระวังตามสมควรและต้องยอมรับภาระที่ติดไปกับทรัพย์สินหากไม่ตกลงกันให้เรียบร้อย เช่น การซื้อขายที่ดิน อยากรู้ก็ดี การเป็นลูกหนี้ร่วมในค่าภาษีค้างชำระดังกล่าว หากผู้รับโอนได้ชำระค่าภาษีให้แก่รัฐแล้วยอมรับช่วงสิทธิไปไล่เบียดเอากับผู้โอนได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ประกอบกับภาระค่าภาษีที่ดินโดยปกติเมื่อคิดเป็นสัดส่วนกับมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วถือเป็นจำนวนไม่มากจนเกินสมควรกรณีจึงเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐและเป็นหน้าที่ของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และการที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้โอนและผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ในส่วนของผู้โอนกับผู้รับโอนนั้นเมื่อทั้งสองฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับ

ทรัพย์สินที่โอนแตกต่างกันจึงมีสาระสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแตกต่างกัน กรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เมื่อพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ มิได้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกินจำเป็นและกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอน รวมทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติดังได้วินิจฉัยแล้ว การที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งภาษีค้างชำระจากผู้รับโอน จึงไม่ได้เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับโอน อีกทั้งผู้รับโอนสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ กรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร เป็นเจ้าของตึกแถว ๓ ขนาดรวม ๕๗๐ ห้อง ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือน ผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อนายชัยยุทธให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว

นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางเพียว ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับที่นายชัยยุทธได้ทำกับนางเพียว ช้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่า ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น นางสาวอุดมลักษณ์ นายนิพันธ์ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

นายชัยยุทธได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือน

และที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ของแต่ละปีให้นายชัยยุทธทราบแล้ว

นายชัยยุทธได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว และนายชัยยุทธมิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด และนายชัยยุทธมิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งนายชัยยุทธต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่นายชัยยุทธมิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้างอีกด้วย ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม จำนวนปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ นายชัยยุทธได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากกรุงเทพมหานคร นายชัยยุทธได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ รวม ๔ ปี เป็นเงินค่าภาษี ๒,๒๘๓,๘๐๐ บาท ค่าเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๒๒๘,๓๘๐ บาท โดยยินยอมผ่อนชำระให้แก่โจทก์รวม ๔๘ งวด (เดือน) แต่นายชัยยุทธได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีกเลย ส่วนค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินพร้อมเงินเพิ่มของปีภาษี ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท นายชัยยุทธยังมิได้ชำระ

การที่นางสาวอุดมลักษณ์ นายนิพันธ์ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ เป็นผู้รับโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งติดแกวที่นายชัยยุทธเป็นเจ้าของ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และนางสาวอุดมลักษณ์ นายนิพันธ์ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในติดแกวตามสัญญาเช่าที่ดิน จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว

ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดิน ร่วมกับนายชัยยุทธ ซึ่งนายชัยยุทธ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

กรุงเทพมหานครได้ทวงถามบุคคลทั้งสี่ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่บุคคล ทั้งสี่เพิกเฉย จึงต้องเป็นโจทก์ฟ้องนายชัยยุทธ หรือชูกิจ รัตนโพธิ์ขจร เป็นจำเลยที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๓ และนางสาวศิวรรณ ช้อยหิรัญ เป็นจำเลยที่ ๔ ต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำให้การสรุปว่า โจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหาย โจทก์ไม่ถูกต้องแย้งสิทธิ

การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้อง สาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด โจทก์จึงต้องรับผิดชอบในผลของสิ่งที่ตนเป็นผู้ก่อ กล่าวคือ คดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาค้างชำระ จึงได้ทำ คำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระได้ โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า

คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ (กรุงเทพมหานคร) เรื่อง การขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบฯ กำหนดให้ผู้ขอผ่อนชำระ จะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วย แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกัน

คดีนี้โจทก์มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช้บังคับ โดยเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากหน่วยราชการอื่น โดยมีมาตรา ๑๑๕ บัญญัติให้โจทก์ใช้อำนาจปกครอง เพื่อบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ โดยมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้อง รับผิดชอบเสียภาษีได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง และเพื่อให้การสั่งยึดหรือสั่งขายเป็นไป ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๐ โจทก์จึงอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๑๕ ประกอบพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๔ ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการยึดและขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และคดีนี้โจทก์ไม่ได้ใช้อำนาจปกครองมาก่อน จึงไม่เคยถูกต้องแย้งสิทธิ

โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เพราะโจทก์รอเวลาที่จะฟ้องเพื่อเลือกปฏิบัติด้วยการมุ่งบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ แทนจำเลยที่ ๑

หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใด ถือว่า ผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งโจทก์ทราบคืออยู่แล้ว แต่โจทก์กลับเพียงออกหนังสือเตือนแล้วรอนจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบในเรื่องภาษีกับจำเลยที่ ๑

หากโจทก์ไม่ให้ความยินยอมแก่จำเลยที่ ๑ ในการขอผ่อนชำระอย่างผิดระเบียบเสียแต่แรก หรือหากจะยินยอมก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยการสั่งให้จำเลยที่ ๑ วางหลักประกันเสียก่อน หรือหากจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ก็ใช้อำนาจปกครองเข้าเก็บค่าเช่าโรงเรือนแทน โจทก์จะไม่มีเหตุที่ต้องฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เป็นคดีนี้แต่อย่างใด โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตมาศาลด้วยมือไม่สะอาด

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” แม้ว่ากฎหมายจะปิดปากผู้รับโอน แต่จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ก็ยกข้อฉ้อฉลนี้ขึ้นต่อสู้คดีได้

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในวันที่ยื่นคำให้การ สรุปว่า จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ “ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ” จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากผู้รับโอน แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน (เทียบเคียง

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

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาด กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เลือกลงปฏิบัติด้วยการผลักภาระทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อหนี้ด้วย เสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยงได้ แต่เป็นเรื่องที่เลื่อนลอย

อนึ่ง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ของตนได้ ตัวอย่างเช่น เดิมผู้โอนเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกชนแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้วผู้โอนจึงมาขึ้นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่า เพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่า อันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้ แล้วยื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุมัติให้ผ่อนชำระ หลังจากได้รับอนุมัติแล้วและต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนจะได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อน จึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอนพร้อมกันในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำคำพิพากษามายับกับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว สำหรับประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลงเพราะผู้รับโอนที่กลายเป็นเจ้าหนี้หนี้ ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหนี้ที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบ แต่ก็ไม่มีเนื้อหาให้ใช้สิทธิต่อสู้คดีได้

ศาลภาษีอากรกลาง พิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ในการที่ศาลภาษีอากรกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอ

การพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว สำเนาคำฟ้อง คำให้การของจำเลยทุกคน และคำร้องโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ดังกล่าวเพื่อส่งสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบมายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย มีหนังสือแจ้งสำนักงาน ศาลยุติธรรมเพื่อทราบ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

.....ฯลฯ.....

“ผู้รับประเมิน” หมายความว่า บุคคลผู้พึงชำระค่าภาษี

.....ฯลฯ.....”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้ หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติ ใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละ สิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควร ที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หากเช่า ไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

ประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ค่าภานินั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภานินั้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภานินั้น ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ถ้าเงินค่าภานินั้นค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดังอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระหนี้ไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภานินั้นที่ค้าง

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภานินั้นและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภานินั้นเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภานินั้น เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

การยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภานินั้นค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภานินั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ปฏิบัติต่อกฎรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อถูกละเมิดสิทธิ

หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่า ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง มาตรา ๓๐ บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ เพศ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อร์ัฐธรรมนูญไม่ได้

กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ต้องป้องกันประเทศ เสียภาษีอากร ฯ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖ ได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท เพื่อเสียภาษี คือ (๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ (๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และมาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น ฯล

เห็นว่า ตามมาตรา ๔๐ มีความประสงค์ที่จะเก็บภาษีอากรเจ้าของทรัพย์สิน คือ เจ้าของที่ดิน นอกจากที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ จึงจะให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์จจร เข้าที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ปลูกตึกแถว ๓ ขนาด รวม ๕๗๐ ห้อง สัญญาเช่า มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” ต่อมานางสาวอุคมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๓ และนางสาวศวีวรรณ ช้อยหิรัญ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๘๓๔ จากนางเพียว ช้อยหิรัญ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๓ เมื่อสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับ

ที่นายชัยยุทธได้ทำกับนางเพยาว์ ช้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น นางสาวอุดมลักษณ์ นายนิพันธ์ และนางสาวศรีวรรณ ช้อยหิรัญ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมรับโอนกรรมสิทธิ์ในตึกแถวดังกล่าวเป็นของตน

นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ค้ำชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมทั้งเงินเพิ่มที่มีได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน โดยนับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษี นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ได้ขอผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ได้ชำระไปเพียง ๘ งวด ก็ตกเป็นผู้ผิดนัด จึงยังคงค้างชำระภาษีอยู่เป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๕๕๐ บาท ภาษีที่ค้างชำระทั้งหมดดังกล่าว เป็นภาษีที่มีอยู่กับโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ ผู้ที่ต้องเสียภาษี คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเสียภาษี เนื่องจากพิจารณาจากผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินและเป็นเจ้าของโรงเรือนด้วยก็ไม่มีข้อต้องพิจารณาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ต้องเสียภาษี กรณีตามคำร้อง นายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร เช่าที่ดินนางเพยาว์ ช้อยหิรัญ ปลูกตึกแถว โดยมีข้อตกลงว่า เมื่อครบสัญญาเช่าให้ตึกแถวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่า สัญญาเช่าที่ดินครบกำหนดแล้ว ตึกแถวทั้งหมดจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนางเพยาว์ ช้อยหิรัญ ภาระเกี่ยวกับภาษีจึงตกแก่นางเพยาว์ ช้อยหิรัญ เมื่อจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ร้อง รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาเป็นของตนจึงต้องรับมาทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีร่วมกันนั้น จึงชอบด้วยหลักการและเหตุผล กรณีเป็นการจำกัดสิทธิแต่ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม และการที่บุคคลต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ไม่ทำให้เสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แต่อย่างไร พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ จึงไม่ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

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

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ