

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพนธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๕๔/๒๕๕๕ 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 ๒๕๔/๒๕๕๕ 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 ๒๕๔/๒๕๕๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง ซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางเพียว ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดินรวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยสัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสีย ส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่

ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีที่โจทก์แจ้งการประเมิน 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 เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาค้างชำระ 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 ผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้สามารถสวมสิทธิเสมือนเป็นเจ้าของหนี้มาแต่เดิม แต่ในกรณีกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหนี้ค่าภาษีค้างซึ่งตามพระราชบัญญัติ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจพิเศษในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจไว้ว่า “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๓ ให้ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของ ผู้ซึ่งค้างชำระเป็นค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องให้ ศาลสั่งหรือออกหมายยึด” แต่เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่เป็นบุคคลธรรมดา มิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อต้องเป็นลูกหนี้ร่วมและเข้าใช้หนี้แทนหรือถูกบังคับให้ใช้หนี้แทนเจ้าของทรัพย์สินคนเดิมแล้ว เจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ไม่สามารถใช้อำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดอย่างผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการไล่เบียดบังกับเจ้าของคนเก่าได้ การรับช่วงสิทธิที่ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้ ผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้จึงมิได้สิทธิมาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ คือ ได้รับช่วงสิทธิมาในเงื่อนไขที่บกพร่อง จึงเกิดคำถามว่าเป็นธรรมหรือไม่ที่เจ้าของคนใหม่ที่ถูกกฎหมาย บังคับให้เป็นลูกหนี้ร่วมและเข้าใช้หนี้แทนไม่สามารถรับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ตามหลักทั่วไปในการรับช่วงสิทธิ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินนั้น บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๔๐ ว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเก็บภาษีทรัพย์สินเพราะระหว่างเวลาที่เป็นเจ้าของ ทรัพย์สิน เจ้าของย่อมใช้สอยและได้รับผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตนซึ่งระหว่างเวลานั้น เจ้าของ ทรัพย์สินได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ตลอดระยะเวลาที่ตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น เมื่อมีการโอนทรัพย์สินไป ผู้รับโอนหรือเจ้าของคนใหม่ก็ต้องรับหน้าที่เสียภาษีต่อไปเพื่อตอบแทนบริการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ตั้งแต่เวลาที่ตนเข้าเป็นเจ้าของคนใหม่ การที่ให้ เจ้าของคนใหม่ต้องรับผิดชอบหนี้ค่าภาษีของเจ้าของคนเก่า สำหรับช่วงระยะเวลาที่ตนมิใช่ผู้ได้รับบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถอธิบายตามหลักความเป็นธรรมหรือหลักต่างตอบแทน 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 บัญญัติไว้มีผลทำให้ทรัพย์สินทั้งหลายของเจ้าของทรัพย์สินคนใหม่ตกอยู่ในบังคับการชำระหนี้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องเสียตามหลักของการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังที่พิจารณาไว้ข้างต้นเช่นนี้ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ โดยไม่มีเหตุผลและความชอบธรรม

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

นายมานิต วิทยาเต็ม  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ