

## 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 และนางสาวศรียรรณ 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 หรือเป็นกรณีที่หากค่าเช่า ไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

ประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ค่าภานินั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภานินทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภานิน ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ถ้าเงินค่าภานินค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดังอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระหนี้ไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภานินที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภานินที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภานินที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภานินที่ค้าง

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “ถ้ามิได้มีการชำระค่าภานินและเงินเพิ่มภายในสี่เดือนตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภานินเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภานิน เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายโดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

การยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าค่าภานินค้างอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภานินนั้นร่วมกัน”

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



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

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 ซ้อยหิรัญ ระบุว่า “สิ่งปลูกสร้างในที่ดินแปลงที่เช่า ....ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าเมื่อครบอายุสัญญาเช่า” และสิ้นสุดลงในปี ๒๕๔๔ ดังนั้น นางสาวอุดมลักษณ์ นายนิพันธ์ และนางสาวศรีวรรณ ซ้อยหิรัญ 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 ซ้อยหิรัญ ปลูกตึกแถว โดยมีข้อตกลงว่า เมื่อครบสัญญาเช่าให้ตึกแถวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่า สัญญาเช่าที่ดินครบกำหนดแล้ว ตึกแถวทั้งหมดจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนางเพยาว์ ซ้อยหิรัญ ภาระเกี่ยวกับภาษีจึงตกแก่นางเพยาว์ ซ้อยหิรัญ 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