

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๗

วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๒๐๐/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๕๐๕๑/๒๕๕๒ ของศาลแพ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

กรณีสืบเนื่องจากกระทรวงการคลัง โดยนายปรีดี บุญยัง อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้รับมอบอำนาจ ให้ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ จำเลย ผู้ร้อง ต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องและบริวารขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินราชพัสดุ โฉนดเลขที่ ๒๒๗ เลขที่ดิน ๘๕ และส่งมอบที่ดินดังกล่าวให้โจทก์ และให้ชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑๖,๗๓๖.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กับให้จำเลย ชดใช้ค่าเสียหายเป็นรายเดือนๆ ละ ๓๑๕.๑๓ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าผู้ร้องและบริวารจะขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินพิพาท ปราบกฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๒๐๐/๒๕๕๐

ผู้ร้องในฐานะจำเลยให้การต่อสู้คดีความว่า นายปรีดี บุญยัง ไม่ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ หนังสือมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้ปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย นายปรีดี บุญยัง จึงไม่มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนโจทก์ โจทก์ไม่ใช่เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๗ เลขที่ ๘๕ ตั้งอยู่ริมถนนเจ้าฟ้า-ถนนจักรพงษ์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผู้ร้องไม่ได้เช่าที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าวจากโจทก์ ผู้ร้องจึงมิได้ละเมิดสิทธิของโจทก์ อีกทั้งผู้ร้องไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งจากโจทก์ให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดิน โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ร้องให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดินดังกล่าวและไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้ร้อง

ศาลแพ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๒ โดยได้วินิจฉัยใน ๒ ประเด็น คือ (๑) วินิจฉัยว่า โจทก์มอบอำนาจฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง (๒) วินิจฉัยว่าการเช่าทรัพย์สินนั้น ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่าเมื่อผู้ร้องยอมรับว่าทำสัญญาเช่ากับโจทก์และได้รับประโยชน์ในที่ดินที่เช่าตามสัญญาที่ตกลงกันจริง โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่ผู้ร้อง การที่ผู้ร้องยังคงอยู่ในที่ดินพิพาทต่อมา ภายหลังสัญญาเช่าสิ้นสุดลง จึงเป็นการอยู่โดยละเมิด เมื่อทำให้โจทก์เสียหาย ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย จึงพิพากษาให้ผู้ร้องขนย้ายทรัพย์สินและบริวาร

ออกจากที่ดินราชพัสดุ และส่งมอบที่ดินดังกล่าวแก่โจทก์ ให้ผู้ร้องชำระค่าเสียหายจำนวน ๑๖,๗๓๖.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และค่าเสียหายต่อไปอีกเดือนละ ๓๑๕.๑๓ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าผู้ร้องและบริวารจะออกจากที่ดินพิพาท ปรากฏเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๔๑/๒๕๕๒

ผู้ร้องอุทธรณ์ใน ๒ ประเด็น คือ

(๑) ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้อง ว่าหนังสือมอบอำนาจของโจทก์ที่มอบให้ นายปรีดี บุญยัง ดำเนินคดีแทน มิได้ปิดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร จึงใช้อ้างเป็นเอกสารการมอบอำนาจมิได้ นายปรีดี บุญยัง จึงไม่มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนโจทก์

(๒) ประเด็นเรื่องโจทก์มิได้เป็นเจ้าของทรัพย์ที่พิพาท ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะที่ดินที่ผู้ร้องเช่า เป็นที่ดินของวัดชนะสงคราม ทั้งยังมีลายพระหัตถ์ของรัชกาลที่ ๕ และหลักไม้จารึกที่ขุดได้ในบริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นหลักฐานยืนยัน

ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้น

ศาลอุทธรณ์รับอุทธรณ์เฉพาะประเด็นข้อหนึ่ง และพิพากษาว่า เมื่อโจทก์เป็นนิติบุคคลโดยเป็นกระทรวงในรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงโจทก์มอบอำนาจให้อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องคดีแทน อากรสำหรับการมอบอำนาจซึ่งกระทรวงโจทก์เป็นฝ่ายที่ต้องเสีย จึงเป็นอันไม่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ หนังสือมอบอำนาจโจทก์ใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ได้ อุทธรณ์ของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

ผู้ร้องฎีกาใน ๒ ประเด็น คือ (๑) หนังสือมอบอำนาจโจทก์ไม่ติดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร จะใช้รับฟังเป็นพยานหลักฐานไม่ได้ (๒) โจทก์มิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๒๗ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร จึงไม่มีอำนาจฟ้องโดยผู้ร้องเห็นว่า เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนพร้อมกับยื่นคำร้องขอระบุพยานเพิ่มเติม ซึ่งศาลชั้นต้นมีคำสั่งรับฎีกาเฉพาะประเด็นข้อหนึ่ง

ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้น

ต่อมาวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ขณะคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ให้สิทธิและยกเว้นแก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ต้องปิดอากรแสตมป์ในหนังสือมอบอำนาจ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายผู้ร้องต้องปิดอากรแสตมป์ มิฉะนั้น

ไม่สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ เป็นบทบัญญัติที่เป็นการแบ่งชั้นวรรณะ ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกฎหมาย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๓๓ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ส่งความเห็นนี้ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัย

ศาลฎีกาพิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องเป็นกรณีที่ศาลฎีกาจะใช้ บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ บังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงส่งความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิเคราะห์สภาพของข้อโต้แย้งของผู้ร้องอันเป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพึงพิจารณาวินิจฉัย คงมีเพียงว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญมาตราอื่นๆ ที่ผู้ร้องอ้างมาล้วนไม่เกี่ยวกับสภาพของประเด็นของเรื่อง จึงไม่จำเป็นต้อง พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๖๕ “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๑๒๑ “ถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำงานของรัฐบาลโดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย วัฒนาอาราม และองค์การศาสนาใดๆ ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นนิติบุคคล อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย แต่ข้อยกเว้นนี้มีให้ใช้แก่องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อประกอบการพาณิชย์ หรือการพาณิชย์ซึ่งองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคกันของบุคคลและคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างบุคคลต่อบุคคลในประเภทเดียวกัน พึงเท่าเทียมกันสำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “รัฐ” หรือหน่วยงานของรัฐมีฐานะด้านการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแตกต่างและนอกเหนือจาก “บุคคล” ทั่วไป ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มิฉะนั้นการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐคงไม่อาจดำเนินการไปได้ด้วยความเรียบร้อย ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” รัฐหรือรัฐบาลจึงมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างให้ประชาชนปฏิบัติตามควรแก่กรณีได้ นอกจากนี้ “บุคคล” ยังมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๔ ว่าด้วย “หน้าที่ของชนชาวไทย” มาตรา ๖๖ ถึงมาตรา ๗๐ อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้มีความบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ ว่า “บุคคลมีหน้าที่ ฯลฯ เสียภาษีอากรช่วยเหลือราชการ ฯลฯ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติให้ต้องปิดอากรในหนังสือมอบอำนาจ เป็นบทบัญญัติให้ใช้กับบุคคลทุกๆ ไปโดยเท่าเทียมกัน อันเป็นการเรียกเก็บภาษีอากรเข้ารัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่ประชาชนพึงช่วยเหลือราชการในด้านรายได้จากอากรเพื่อนำมาสนับสนุนการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ ดังกล่าว การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่ากรณีที่เป็นฝ่ายรัฐบาล เจ้าพนักงานหรือบุคคลผู้กระทำงานในนามของรัฐบาลให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากร ไม่เกี่ยวกับความไม่เสมอภาคกันในกฎหมายของ “บุคคล” ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะฐานะของรัฐบาลหรือโจทก์คดีนี้อันเป็นองค์กรของรัฐมีความแตกต่างจากสถานะของบุคคลทั่วไปตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เห็นว่าที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ บัญญัติความยกเว้นไว้ดังกล่าวซึ่งเป็นนโยบายของรัฐที่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ เฉพาะส่วนที่เป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำงานของรัฐบาลโดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามรัฐบาล อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ