

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๗

วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) ในคดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๕๑/๒๕๕๒ ของศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

กระทรวงการคลัง โดยนายปรีดี บุญยัง อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เพื่อขับไล่และเรียกค่าเสียหายจากผู้ร้อง โดยขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องและบริวารขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินราชพัสดุ โฉนดเลขที่ ๒๒๗ เลขที่ดิน ๘๕ และส่งมอบที่ดินดังกล่าวให้โจทก์ และชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑๖,๗๓๖.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี โดยให้จำเลยชดใช้เงินค่าเสียหายเป็นรายเดือนๆ ละ ๓๑๕.๑๓ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจำเลยและบริวารจะขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินพิพาท ผู้ร้องให้การในฐานะจำเลยปฏิเสธฟ้องโจทก์ว่า นายปรีดี บุญยัง ไม่ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ หนังสือมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้ปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย นายปรีดี บุญยัง จึงไม่มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนโจทก์ โจทก์ไม่ใช่เจ้าของที่ดินโฉนดที่ ๒๒๗ เลขที่ ๘๕ ตั้งอยู่ ริมถนนเจ้าฟ้า - ถนนจักรพงษ์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผู้ร้องไม่ได้เช่าที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าวจากโจทก์ ผู้ร้องจึงมิได้ละเมิดสิทธิของโจทก์ อีกทั้งผู้ร้องไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งจากโจทก์ให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดิน โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ร้องให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดินดังกล่าว และไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้ร้อง ศาลแพ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๒ โดยได้วินิจฉัยใน ๒ ประเด็น คือ (๑) วินิจฉัยว่า โจทก์มอบอำนาจฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง (๒) วินิจฉัยว่าการเช่าทรัพย์สิน ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่า เมื่อผู้ร้องยอมรับว่าทำสัญญาเช่ากับโจทก์และได้รับประโยชน์ในที่ดินที่เช่าตามสัญญาที่ตกลงกันจริง โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่ผู้ร้อง การที่ผู้ร้องยังคงอยู่ในที่ดินพิพาทต่อมา ภายหลังสัญญาเช่าสิ้นสุดลง จึงเป็นการอยู่โดยละเมิดเมื่อทำให้โจทก์เสียหาย ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย จึงพิพากษาให้จำเลยขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากที่ดินราชพัสดุ และส่งมอบที่ดินดังกล่าวแก่โจทก์ ให้ผู้ร้องชำระค่าเสียหาย

จำนวน ๑๖,๗๓๖.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และค่าเสียหายต่อไปอีกเดือนละ ๓๑๕.๑๓ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าผู้ร้องและบริวารจะออกจากที่ดินพิพาท

จำเลยไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น จึงอุทธรณ์ใน ๒ ประเด็น คือ

(๑) ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้อง เนื่องจากหนังสือมอบอำนาจของโจทก์ที่มอบให้นายปรีดี บุญยัง ดำเนินคดีแทน มิได้ปิดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร หนังสือมอบอำนาจจึงใช้อ้างเป็น เอกสารมอบอำนาจมิได้ นายปรีดี บุญยัง จึงไม่มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนโจทก์

(๒) ประเด็นเรื่องโจทก์มิได้เป็นเจ้าของทรัพย์ที่พิพาท ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะที่ดินที่ผู้ร้องเช่า เป็นที่ดินของวัดชนะสงคราม มีบันทึกปากคำของพยาน ซึ่งได้สอบถามผู้สูงอายุที่เคยอยู่ใกล้เคียงกับ วัดชนะสงคราม ชาวบ้านส่วนใหญ่ยืนยันว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นของวัดชนะสงคราม ทั้งยังมีลายพระหัตถ์ ของรัชกาลที่ ๕ และหลักไม้จารึกที่ขุดได้ในบริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นหลักฐานยืนยัน

ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้น

ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ให้รับอุทธรณ์เฉพาะประเด็นที่หนึ่ง โดยเห็นว่า เมื่อโจทก์เป็นนิติบุคคลโดยเป็นกระทรวงในรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็น ผู้แทนของกระทรวงโจทก์มอบอำนาจให้อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องคดีแทน อากร สำหรับการมอบอำนาจซึ่งกระทรวงโจทก์เป็นฝ่ายที่ต้องเสีย จึงเป็นอันไม่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ หนังสือมอบอำนาจโจทก์ใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ได้ อุทธรณ์ของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

ผู้ร้องฎีกาใน ๒ ประเด็น คือ (๑) หนังสือมอบอำนาจโจทก์ไม่ติดอากรแสตมป์ตามประมวล รัษฎากร จะใช้รับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ได้ หรือไม่ (๒) โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนด เลขที่ ๒๒๗ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร หรือไม่ โดยประเด็นนี้ ผู้ร้องเห็นว่า เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน พร้อมกับยื่นคำร้อง ขอรระบุพยานเพิ่มเติม ศาลชั้นต้นมีคำสั่งรับฎีกาประเด็นที่หนึ่งและไม่รับฎีกาประเด็นที่สอง

จำเลยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้น

ต่อมาวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ขณะคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ร้องยื่นคำร้อง ได้แย้งว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ให้สิทธิและยกเว้นแก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ต้อง ปิดอากรแสตมป์ในหนังสือมอบอำนาจ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายผู้ร้องต้องปิดอากรแสตมป์ หากไม่ปิด ไม่สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ เป็นบทบัญญัติที่เป็นการแบ่งชั้นวรรณะ ก่อให้เกิดความ

ไม่เท่าเทียมกันในกฎหมาย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๓๓ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ร้องไว้เป็นการชั่วคราว และส่งความเห็นนี้ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยต่อไป ศาลฎีกาพิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้ว เห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๓ ซึ่งขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่ศาลฎีกาจะใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ บังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ให้รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ เห็นว่า ผู้ร้องมิได้โต้แย้งให้ชัดเจนว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๓๓ อย่างไร ประกอบกับมาตราตามรัฐธรรมนูญต่างๆ บางมาตราที่ผู้ร้องโต้แย้ง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ มิได้มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๓ จึงมีประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องที่โต้แย้ง คือ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๒๙ เท่านั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ประมวลรัษฎากร

“มาตรา ๑๒๑ ถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาลโดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย วัดวาอาราม และองค์กรศาสนาใดๆ ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นนิติบุคคล อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย แต่ข้อยกเว้นนี้มีให้ใช้แก่องค์กรของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนเพื่อประกอบการพาณิชย์ หรือการพาณิชย์ซึ่งองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องที่โต้แย้งคือ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๑ ยกเว้นอากรให้แก่รัฐบาลและบุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาลขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๒๕ เท่านั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลก็เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศและเพื่อกิจการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีอากรและการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรในลักษณะหรือกรณีต่างๆ ยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมหรือส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองตามความเหมาะสมและนโยบายรัฐบาลได้อีกด้วย รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลไว้ประการหนึ่ง ในมาตรา ๖๕ ว่า บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

อากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากรเป็นภาษีอากรชนิดหนึ่ง รัฐบาลจัดเก็บโดยให้ผู้มีหน้าที่เสียอากรซื้อแสตมป์ของรัฐบาลปิดบนตราสารตามอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร การที่ประมวล

รัฐฎากร มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า “ถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำงานของรัฐบาล โดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย วัดวาอารามและองค์การศาสนาใดๆ ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นนิติบุคคล อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย” นั้น การยกเว้นอากรในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ต้องเสียอากรตามกิจกรรมที่กำหนดเป็นรัฐบาลหรือองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่นนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเข้าใจได้ กล่าวคือ รายได้ปกติที่รัฐบาลใช้จ่ายมีที่มาจาก การจัดเก็บภาษีอากร หากรัฐบาลจะต้องซื้ออากรแสดมปีมาปิดตราสารตามอัตราที่กำหนดในบัญชี แบนทำยบทบัญญัติของประมวลรัฐฎากร ผลจะเท่ากับนำภาษีอากรที่เก็บไว้แล้วมาเสียค่าแสดมปีเป็น ภาษีอากรใหม่ซึ่งต้องส่งกลับไปเป็นรายได้ของรัฐบาลตามเดิมและมีลักษณะเสมือนกรณีหนึ่งเคลื่อนกลืนกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๕๓ ซึ่งบัญญัติหลักการนี้เคลื่อนกลืนกันไว้ว่า “ถ้าสิทธิและความรับผิดชอบในหนี้รายใดตกอยู่แก่บุคคลคนเดียวกัน ท่านว่าหนี้รายนั้นเป็นอันระงับสิ้นไป” การยกเว้นอากรแสดมปีตามประมวลรัฐฎากร มาตรา ๑๒๑ ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียอากรเป็นรัฐบาลหรือ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาลยังเป็นการลดเวลาการทำธุรกรรมและลดภาระค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน ในการจัดเก็บภาษีอากรอีกด้วย เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และข้อห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แล้วเห็นว่า กรณีการยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัฐฎากร มาตรา ๑๒๑ มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และการที่ประมวลรัฐฎากร มาตรา ๑๒๑ บัญญัติยกเว้นค่าอากรแสดมปีแก่รัฐบาล ก็ไม่มี ลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลรัฐฎากร มาตรา ๑๒๑ มิได้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๒๕

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ