

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ นี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน โดยบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการสืบทอด ย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัด ได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ จะบัญญัติคุ้มครองสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลไว้ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิดังกล่าว ย่อมเป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือน สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผล ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น การเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ดังนั้น

กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ รับรองไว้ จึงต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะตามที่มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ คือ จะต้องเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น อีกทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรแยกออกจากประมวลรัษฎากร และมอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาลเป็นผู้จัดเก็บพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีป้าย เพื่อนำเงินภาษีที่เก็บได้นั้นไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่ววดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (๖) และ (๗) ท้ายพระราชบัญญัตินี้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและมีพื้นที่เกินสองตารางเมตรต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้าย และให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องได้โต้แย้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเสียภาษีที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกเท่านั้น ซึ่งมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี เว้นแต่ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรก ให้เจ้าของป้ายเสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี โดยให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี และให้เริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่ววดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสียภาษีป้ายและการคิดอัตราภาษีป้าย เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและนำเงินภาษีที่เก็บได้นั้นไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน และนำไปสู่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรวมถึงเจ้าของป้ายด้วย ซึ่งแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดให้เจ้าของป้าย

ต้องปฏิบัติตาม อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ อยู่บ้าง แต่ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สิน และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค อันเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ และการที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าของป่าயที่ติดตั้งป่าயในปีแรกเสียภาษีเป็นรายงวดโดยเริ่มเสียภาษีป่าயตั้งแต่งวดที่ติดตั้งเป็นต้นไป ก็ทำให้เจ้าของป่ายทราบวิธีการเสียภาษีของการติดตั้งป่ายในปีแรกอยู่แล้ว ประกอบกับการคำนวณภาษีป่ายตามพระราชบัญญัติภาษีป่าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้คำนวณจากพื้นที่และประเภทของป่าย เจ้าของป่ายจึงสามารถเลือกระยะเวลาเริ่มต้นของการติดตั้งป่ายและเลือกที่จะกำหนดขนาดของป่ายให้เหมาะสมกับกิจการและฐานะของตน รวมทั้งให้เหมาะสมและคุ้มค่ากับภาษีที่ต้องจ่ายตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ อีกทั้งการที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าของป่ายที่ติดตั้งป่ายในปีแรกเสียภาษีเป็นรายงวดโดยเริ่มเสียภาษีป่ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งเป็นต้นไป ยังเป็นการแบ่งเบาภาระการเสียภาษีป่ายของเจ้าของป่ายที่เริ่มติดตั้งป่ายในปีแรกที่ไม่ต้องเสียภาษีป่ายทั้งปีอีกด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีป่ายดังกล่าว มาตรา ๑๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีป่ายซึ่งมีจำนวนภาษีที่ต้องชำระตั้งแต่สามพันบาทขึ้นไป สามารถขอผ่อนชำระเป็นสามงวด งวดละเท่า ๆ กันได้ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่ช่วยแบ่งเบาภาระในการชำระภาษีของเจ้าของป่ายได้อีกประการหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป่าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ตามที่ผู้ร้องโต้แย้ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ