

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สิน มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีป้ายตามที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติไว้จากเจ้าของป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงป้ายอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ในเขตเทศบาล เขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้าย เป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้าย จนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ วรรคสอง บัญญัติให้การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (๖) และ (๗) ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสาม บัญญัติให้ป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและมีพื้นที่เกินสองตารางเมตรต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้าย เป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้ายและให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้าย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีของการโต้แย้งการเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายที่เริ่มติดตั้งในปีแรก ให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ซึ่งมีได้คิดคำนวณจากระยะเวลาวันที่เริ่มติดตั้งป้าย ทำให้เจ้าของป้ายต้องเสียภาษีในงวดที่ติดตั้งป้ายเกินกว่าภาษีที่ต้องเสียจริง เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในทางการคลังโดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง งบประมาณรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ส่วนที่เป็นรายรับจาก ๑) รายได้จากภาษีอากร เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น ๒) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต เป็นต้น และ ๓) รายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่น และภาษีป้ายเป็นรายได้จากภาษีอากรอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สิน หรือธุรกิจ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการในราชการส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีป้ายมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บเป็นรายได้จากการใช้ป้ายในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ภาษีป้ายมุ่งใช้กับป้ายทางการค้าทุกประเภท ภาษีป้ายไม่ใช่ภาษีทรัพย์สินโดยแท้เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บบนพื้นฐานมูลค่าของทรัพย์สินแต่เป็นการจัดเก็บภาษีที่คำนวณจากขนาดของพื้นที่และภาษาที่ใช้ในการโฆษณา ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ให้ความหมายคำว่า “ป้าย” ว่าหมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือ เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเสียภาษีป้ายไว้ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้คือเจ้าของป้ายต้องเสียภาษีป้ายเป็นรายปี โดยยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย (ภ.ป.๑) ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ป้ายที่ติดตั้งใหม่หรือแสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิม หรือมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากเดือนมีนาคม ให้ยื่นแบบภายในสิบห้าวันนับแต่วันติดตั้งหรือแสดงป้ายหรือนับแต่วันเปลี่ยนแปลง แก้ไขแล้วแต่กรณีตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ สำหรับป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ต้องเสียภาษีตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี โดยเสียภาษีเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี เริ่มเสียภาษีตั้งแต

งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี กรณีนี้จึงเป็นการเสียภาษีป้ายเป็นรายงวดโดยเริ่มคำนวณภาษีตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงสิ้นปี ไม่ว่าจะวันเริ่มติดตั้งป้ายหรือแสดงจะอยู่ในงวดใด ต้องเสียภาษีจำนวนเต็มในงวดนั้น ๆ และคำนวณจนถึงสิ้นปีซึ่งเป็นงวดสุดท้ายของปีทีติดตั้งป้ายนั้น ดังนั้น ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกจึงใช้ระยะเวลาในการคำนวณภาษีเป็นรายงวดโดยมีภาษีที่ต้องเสียจากส่วนของระยะเวลาที่ยังไม่เกิดรายได้หรือใช้ประโยชน์จากป้ายรวมอยู่ด้วยหากวันที่ติดตั้งป้ายเป็นวันใด ๆ ในงวดนั้นซึ่งภาษีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการเสียภาษีล่วงหน้า สำหรับป้ายที่ติดตั้งมาแล้วจะเสียภาษีป้ายเป็นรายปีจึงเท่ากับระยะเวลาการคำนวณภาษีในปีที่เริ่มติดตั้งและปีถัดมามีความแตกต่างกัน

ในการจัดเก็บภาษีมีความมุ่งหมายเพื่อหารายได้ไปใช้จ่ายในกิจการของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นตามประเภทของภาษีที่จัดเก็บ เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมเศรษฐกิจ กระจายรายได้รวมถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษียังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความแน่นอน หลักการประหยัด หลักความเสมอภาค หลักการยอมรับ หลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หลักการทำได้ หลักความสะดวก หลักความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจ และหลักประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งหลักการดังกล่าวต้องมีความแน่นอนในเรื่องของอัตราภาษี เช่น อัตราภาษีแบบก้าวหน้า อัตราภาษีแบบสัดส่วน เป็นต้น ฐานภาษี เช่น ฐานรายได้ ฐานการบริโภค เป็นต้น ภาษีที่จัดเก็บต้องสร้างภาระแก่ผู้เสียภาษีให้น้อยที่สุดและต้องมีความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี การที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงการชำระภาษีป้ายที่เริ่มติดตั้งป้ายหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี มิได้กำหนดให้เสียภาษีเช่นเดียวกับป้ายที่ติดตั้งมาแล้วต้องเสียภาษีป้ายเป็นรายปีเสมอ แม้ว่าเจ้าของป้ายจะรื้อถอนหรือยกเลิกไม่ใช้ป้ายนั้นในระหว่างปีเมื่อใดก็ตาม การกำหนดให้ป้ายที่เริ่มติดตั้งในปีแรกต้องเสียภาษีตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งจนถึงวันสิ้นปี โดยเสียภาษีเป็นรายงวด งวดละสามเดือนจนถึงงวดสุดท้ายของปี เป็นการจัดเก็บภาษีที่สร้างภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยกว่าปีที่รื้อถอนหรือยกเลิกไม่ใช้ป้ายนั้นซึ่งต้องเสียภาษีทั้งปีเป็นรายปีโดยไม่มีข้อยกเว้น จึงเป็นการชำระภาษีป้ายที่มีผลกระทบต่อเจ้าของป้ายที่ต้องเสียภาษีอย่างเป็นธรรมแล้ว มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่บัญญัติว่าป้ายที่เริ่มติดตั้งป้ายหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ