

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลฎีกาอารกกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลฎีกาอารกกลางส่งคำร้องของนางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ และนายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ความดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฟ็องนายชัยยุทธ หรือชุกิจ รัตนโพธิ์ขจร ที่ ๑ นางสาวอุดมลักษณ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๒ นายนิพันธ์ ช้อยหิรัญ ที่ ๓ และนางสาวศรียรรณ ช้อยหิรัญ ที่ ๔ ต่อศาลฎีกาอารกกลาง เรียกคำภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระแก่โจทก์ ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๕๔/๒๕๔๕ ปรากฏตามคำฟ้องว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของตึกแถว รวม ๕๗๐ ห้อง (ตั้งอยู่ที่ถนนพระราม ๒ แขวงจอมทอง) ที่เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร โดยได้ปลูกสร้างในที่ดินของนางแพรว ช้อยหิรัญ ตามสิทธิในสัญญาเช่าที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๓๒ ที่ ๘๓๓ และที่ ๘๓๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ ฉบับ มีกำหนด ๒๓ ปี และสัญญาเช่าที่ดินสิ้นสุดในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ สัญญาเช่าที่ดินทั้งสามฉบับระบุว่า “ภาษีที่ดินผู้ให้เช่าเป็นผู้เสียส่วนภาษีโรงเรือนผู้เช่าเป็นผู้เสียเอง” เมื่อจำเลยที่ ๑ ให้ผู้อื่นเช่าตึกแถวและได้รับผลประโยชน์จากค่าเช่าตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าภาษีโรงเรือน



และที่ดินของตึกแถวดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นแบบแจ้งแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปีภาษี ๒๕๔๑ สำหรับโรงเรือนอาคารตึกแถวจำนวน ๕๗๐ ห้อง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้ประเมินและกำหนดค่ารายปีของโรงเรือนจำนวน ๕๗๐ ห้องดังกล่าว เป็นจำนวนปีละ ๔,๕๘๗,๖๐๐ บาท และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินปีละ ๕๗๓,๔๕๐ บาท ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้แจ้งการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีสำหรับปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๑ ให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว จำเลยที่ ๑ ได้ทราบการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ จนถึงปี ๒๕๔๑ แล้ว และจำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านการประเมินภาษีดังกล่าว จำนวนเงินค่าภาษีซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ได้ประเมินในแต่ละปีภาษีจึงเป็นจำนวนเด็ดขาด

จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินของแต่ละปีภาษีดังกล่าว ทำให้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีค้างชำระ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ แต่จำเลยที่ ๑ มิได้นำเงินไปชำระจนเกินระยะเวลา ๔ เดือน จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๓ (๔) ในอัตรา ร้อยละ ๑๐ แห่งค่าภาษีที่ค้าง ซึ่งคิดเป็นเงินเพิ่ม ปีละ ๕๗,๓๔๕ บาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ ขอฟ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๓๘ โดยแบ่งชำระรวม ๔๘ งวด (เดือน) และเมื่อได้รับการยินยอมจากโจทก์ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าได้ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี 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) แต่จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระไปเพียง ๘ งวด แล้วเพิกเฉยไม่ยอมนำเงินมาชำระอีก

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและตึกแถว จึงต้องรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระพร้อมเงินเพิ่มสำหรับโรงเรือนดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งแต่ละคนได้รับโอนมาจากเจ้าของที่ดินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ยังไม่ได้ชำระให้เสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติ



ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ โจทก์ได้ทวงถามจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มที่ค้างชำระหลายครั้ง แต่ทั้งสี่เพิกเฉย จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อขออำนาจศาลบังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษี ๒๕๓๖ ถึงปีภาษี ๒๕๔๑ พร้อมเงินเพิ่มที่ค้างชำระ

๒. จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ยื่นคำให้การร่วมกัน ความว่า

(๑) คดีนี้โจทก์เป็นผู้กระทำผิดและไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ การที่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้องสาเหตุเกิดจากโจทก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ที่ตนเป็นผู้กำหนด คดีนี้จำเลยที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดินจากมารดาของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เพื่อสร้างโรงเรือนให้เช่าและมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนแต่ต่อมาก้างชำระ จึงได้ทำคำร้องขอผ่อนชำระ หลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของโจทก์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระได้โดยให้ผ่อนได้ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งล่วงเลยวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนดของสัญญาเช่า คำสั่งยินยอมให้ผ่อนชำระดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบของโจทก์ เรื่องการขอผ่อนชำระภาษีอากรค้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพราะในระเบียบกำหนดให้ผู้อยากผ่อนชำระจะต้องวาง “หลักประกัน” ประกอบการขอผ่อนชำระหนี้ด้วยแต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้วางหลักประกันประกอบการยื่นแต่อย่างใด

(๒) หลังจากที่โจทก์ยินยอมให้จำเลยที่ ๑ ผ่อนชำระแล้ว ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ และเนื่องจากในหนังสือรับสภาพหนี้มีข้อความว่า “หากผิดนัดการผ่อนชำระงวดหนึ่งงวดใด ถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมด” ดังนั้น โจทก์สามารถใช้อำนาจปกครองบังคับเอาจากทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ ได้ทันทีหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ผิดนัด โดยโจทก์สามารถเข้าเก็บค่าเช่าแทนได้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ และวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก ทั้งจะทำให้โจทก์สามารถได้รับชำระค่าภาษีครบถ้วนด้วยความรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ แต่โจทก์กลับออกหนังสือเตือนแล้วรอจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาเช่าในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงมาฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ให้ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕

๓. จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นคำโต้แย้งและขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ว่า



โจทก์ฟ้องให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ แต่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เห็นว่ามาตราดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้รับโอนต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้โอนในภาษีที่ค้างชำระ ไม่ว่าจะรับโอนมาด้วยเหตุใด ๆ จากสาระสำคัญดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองรัฐฝ่ายเดียวด้วยการปิดปากมิให้ผู้รับโอนยกข้อต่อสู้ใด ๆ ได้เลย แม้จะเป็นผู้รับโอนที่สุจริตและมีค่าตอบแทน เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๘๘ หรือแม้จะเป็นการคบคิดกันฉ้อฉลของผู้โอนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๑๖ เมื่อนำพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ มาวิเคราะห์จะพบว่า มีเนื้อหาสาระที่ปิดปากผู้รับโอนอย่างเด็ดขาดกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นนั้นจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ด้วยการฝืนใจให้ผู้รับโอนเข้ามารับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีเงื่อนไขของความคุ้มครอง เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการผลกระทบทั้งหมดไปให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่งผลให้ผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และแม้ในที่สุดจะสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติเป็นเรื่องเลื่อนลอยที่จะโต้แย้งได้จริง ผู้โอนที่ไม่สุจริตสามารถอาศัยมาตราดังกล่าวเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ของตนได้ โดยผู้โอนซึ่งเป็นลูกหนี้ของรัฐในคำภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระ แต่หากต้องการเปลี่ยนไปเป็นลูกหนี้ของผู้รับโอนที่เป็นเอกเทศแทน ก็ไปขอความร่วมมือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับความร่วมมือแล้ว ผู้โอนจึงมายื่นคำร้องขอผ่อนชำระ โดยกำหนดเวลาผ่อนงวดสุดท้ายให้เลยระยะเวลาเช่าเพื่อป้องกันการผิดสัญญาเช่าอันจะทำให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดได้หลังจากได้รับอนุมัติแล้ว และต่อมาผู้โอนผัดนัดผ่อนชำระ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ดำเนินการใด ๆ แต่จะรอจนถึงกำหนดที่ผู้รับโอนได้รับโอนโรงเรือนเสียก่อนจึงฟ้องผู้โอนและผู้รับโอน เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็จะนำคำพิพากษามายังบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้รับโอนฝ่ายเดียว ประโยชน์ที่ผู้โอนได้รับจากการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่คือ ผู้โอนมีโอกาสถูกยึดทรัพย์น้อยลง เพราะผู้รับโอนที่กลายมาเป็นเจ้าหน้าที่นั้น ไม่มีอำนาจปกครอง ไม่มีคนและเครื่องมือมากพอเหมือนกับเจ้าหน้าที่เป็นรัฐ และมาตรานี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ที่แม้จะมีการคบคิดกันฉ้อฉลทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบแต่ผู้รับโอนก็ต้องหนีรับชะตากรรมนั้น เพราะไม่มีเนื้อหาสาระใด ๆ



ที่ให้ผู้รับโอนใช้ต่อผู้ระบุไว้ในมาตรานี้ การคบคิดกันฉ้อฉลและทำให้ผู้รับโอนเสียเปรียบนั้น เพื่อความเป็นธรรม และเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๔๕ ด้วย

ศาลฎีกาอัยการกลางเห็นว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ฎีกาฎีกาเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ที่ศาลฎีกาอัยการกลางจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้สำนักงานศาลยุติธรรม ส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ พร้อมเอกสารประกอบ มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลฎีกาอัยการกลางทราบ

ตามคำร้องมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติฎีกาฎีกาเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติฎีกาฎีกาเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ถ้าคำฎีกา ฎีกาอยู่และยังมีได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้คำฎีกานั้นร่วมกัน”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองในการที่บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ทำที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และ ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่ให้ หลักประกันสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติ ที่ห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค



โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้รัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้จากการจัดเก็บภาษีสำหรับใช้จ่ายในการบริหารกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร อันเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีอากรอย่างหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร เพื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่จะนำไปเป็นงบประมาณใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย เห็นได้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่มุ่งบังคับเอาจากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน นอกจากที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นคนละเจ้าของ จึงจะให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตามก็ยังคงเกี่ยวข้องอยู่กับที่ดิน เพียงแต่ถ้ามีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก็ให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้เสียภาษี ที่บัญญัติเช่นนี้เนื่องจากเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ที่ดิน คือผู้สร้างโรงเรือนหรือปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนที่ผู้เช่าที่ดินปลูกสร้างอาคารเพื่อให้เช่า ต่อมาผู้เช่าที่ดินที่สร้างโรงเรือนค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่กรุงเทพมหานคร ภาษีดังกล่าวเป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและเจ้าของโรงเรือน เป็นภาระที่ติดอยู่กับที่ดินและโรงเรือนเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือน ภาระที่มีอยู่กับที่ดินและโรงเรือนย่อมตกติดไปด้วย ผู้ร้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและโรงเรือนจึงต้องรับภาระภาษีที่ค้างชำระดังกล่าว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ เป็นบทกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ใช้กับบุคคลโดยเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม



ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนที่ค้างชำระเอาจากผู้รับโอนที่ดินและโรงเรือนร่วมกับผู้โอน ไม่ได้กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อนึ่ง หนี้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหนี้ที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียกว่า “หนี้ที่การชำระหนี้แบ่งแยกกันได้” ดังปรากฏในคำบรรยาย “ลักษณะวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทั่วไปแห่งหนี้” โดย จิต เศรษฐบุตร ดังต่อไปนี้

หนี้ที่การชำระหนี้แบ่งกันได้นั้น หรือหนี้ซึ่ง... “การชำระหนี้เป็นการอันจะแบ่งกันชำระได้” ตามมาตรา ๒๕๐ หมายความว่า การชำระหนี้ที่นั้นอาจหารเป็นส่วนเท่ากันได้ เช่นหนี้เงินซึ่งยอมสามารถแบ่งเป็นส่วนเท่า ๆ กันได้ แต่นอกจากหนี้เงินแล้ว หนี้ชนิดที่โอนทรัพย์อันแบ่งกันได้ตามมาตรา ๑๐๔ บัญญัติไว้ คือทรัพย์อันอาจจะแยกออกจากกันเป็นส่วน ๆ ได้อย่างถนัดชัดแจ้ง แต่ละส่วนได้รูปบริบูรณ์ลำพังตน เช่น หนี้ส่งมอบข้าวเปลือกร้อยหาบ อาจแบ่งออกเป็นส่วนละ ๑๐ หาบ ๕ หาบ หรือแม้แต่ ๑ หาบได้

หนี้ที่การชำระหนี้แบ่งกันได้ดังนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๐ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าการชำระหนี้เป็นการอันจะแบ่งกันชำระได้ และมีบุคคลหลายคนเป็นลูกหนี้ก็ดี มีบุคคลหลายคนเป็นเจ้าของหนี้ก็ดี เมื่อกรณีเป็นที่สงสัย ท่านว่าลูกหนี้แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนก็ชอบที่จะได้รับแต่เพียงเป็นส่วนเท่า ๆ กัน”

หมายความว่า หนี้ที่การชำระหนี้แบ่งกันได้ และมีลูกหนี้หลายคนก็ดี หรือมีเจ้าหนี้หลายคนก็ดี โดยหลักการแล้ว คือไม่แน่ว่าลูกหนี้หลายคนนี้เป็นลูกหนี้ร่วม หรือไม่แน่ว่าเจ้าหนี้หลายคนเป็นเจ้าหนี้ร่วม ดังนี้แล้ว มาตรา ๒๕๐ บัญญัติว่า ลูกหนี้แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนก็ชอบที่จะได้รับการชำระหนี้แต่เพียงเป็นส่วนเท่า ๆ กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลูกหนี้หลายคนนี้ถูกเรียกไม่ได้ว่าเป็นลูกหนี้ร่วมและเจ้าหนี้หลายคนถูกเรียกไม่ได้ว่าเจ้าหนี้ร่วม แต่จะถูกเรียกแต่เพียงว่า เป็นลูกหนี้หลายคนเฉย ๆ เท่านั้น อันมีผลตามกฎหมายดังจะได้กล่าวต่อไป



ในกรณีเป็นที่สงสัยหรือไม่แน่ว่า ลูกหนี้หลายคนเป็นลูกหนี้ร่วม และเจ้าหนี้หลายคนเป็นเจ้าหนี้ร่วม ยังผลให้ลูกหนี้แต่ละคนคงรับผิดชอบเป็นส่วนเท่าๆ กัน และเจ้าหนี้แต่ละคนชอบที่จะได้รับการชำระหนี้ แต่เพียงเป็นส่วนเท่าๆ กัน ดังมาตรา ๒๕๐ บัญญัติไว้ และหมายความว่า

หนี้ที่มีการชำระหนี้แบ่งกันได้ นี้ จะถูกแบ่งแยกออกไปก่อให้เกิดหนี้หลายรายตามจำนวนลูกหนี้หลายคน หรือตามจำนวนเจ้าหนี้หลายคนนั้น และหนี้ส่วนย่อยนี้ จะมีความดำรงอยู่อย่างอิสระ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีลูกหนี้หลายคน หรือมีเจ้าหนี้หลายคน แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สงสัย คือมีเหตุแสดงว่า ลูกหนี้หลายคนนี้ เป็นลูกหนี้ร่วม หรือแสดงว่า เจ้าหนี้หลายคนนี้เป็นเจ้าหนี้ร่วมดังนี้ ย่อมใช้มาตรา ๒๕๐ ดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้มาตราอื่นๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป และขอแบ่งออกเป็นสองหมวดดังนี้

หมวดที่ ๑ ลูกหนี้ร่วม

หมวดที่ ๒ เจ้าหนี้ร่วม

หมวดที่ ๑ ลูกหนี้ร่วม

ปัญหาเรื่องลูกหนี้ร่วมนี้ ขอแบ่งพิจารณาเป็น ๓ ข้อดังนี้คือ

ข้อ ๑ ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

ข้อ ๒ ผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม และ

ข้อ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างลูกหนี้ร่วม

ข้อ ๑ ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

ที่มาแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วมนั้นมี ๒ ประเภทคือ ก. โดยสัญญา หรือ ข. โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

ก. ลูกหนี้ร่วมโดยสัญญา กล่าวคือ เกิดขึ้นโดยนิติกรรม

ข. ลูกหนี้ร่วมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ เกิดขึ้นโดยนิติเหตุอันกฎหมายบัญญัติให้ลูกหนี้รับผิดชอบร่วมกัน ได้แก่ กรณีเช่นหนี้ร่วมตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ นั้น

กรณีลูกหนี้ร่วมโดยบัญญัติของกฎหมายนี้ ได้แก่กรณีมีบุคคลหลายคนรับผิดชอบทางละเมิด ได้แก่หลักการดังปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๒ ซึ่งบัญญัติว่า



LIART

“ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น...”

หมายความว่า หากบุคคลหลายคนร่วมกันทำละเมิด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นแล้วบุคคลเหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมในอันที่จะใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของผู้อื่น ซึ่งตนใช้ให้กระทำ หรือซึ่งตนมีหน้าที่ควบคุมดูแล เช่น

๑. นายจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง (มาตรา ๔๒๕)

๒. บิดามารดาหรือผู้อนุบาลรับผิดชอบร่วมกับผู้เยาว์ หรือผู้วิกลจริต ซึ่งทำละเมิด (มาตรา ๔๒๕)

๓. ครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถรับผิดชอบร่วมกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิด (มาตรา ๔๓๐) เหล่านี้เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลูกหนี้ร่วมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มีว่าจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายวางไว้ จึงจะถือว่าเป็นลูกหนี้ร่วม ดังนี้ หากบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ไม่ได้ร่วมกันทำละเมิด ก็ไม่เข้ามาตรา ๔๓๒ ข้างต้น จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น จำเลยฝ่ายหนึ่งขับรถชนคนโดยประมาทชนกับรถยนต์ของจำเลยอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งขับรถชนคนโดยประมาทเช่นกันทำให้คนตาย และบาดเจ็บหลายคน ดังนี้ จำเลยทั้งสองฝ่ายต้องรับผิดชอบทางละเมิด แต่ไม่ใช่ร่วมกันรับผิดชอบคือศาลแยกให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบน้อยแล้วแต่ความร้ายแรงแห่งละเมิดแต่ละฝ่าย...

ข้อ ๒ ผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วม

เมื่อปรากฏว่าลูกหนี้หลายคนเป็นลูกหนี้ร่วมกัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติผลแห่งการเป็นลูกหนี้ร่วมไว้ดังปรากฏตามมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ ซึ่งมีหลายข้อจะขออธิบายเพียงข้อเดียวดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้สิ้นเชิง

ความข้อนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๕๑ ดังนี้

“ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้ โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจะต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี



เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสั้นเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคน จนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง”

หมายความว่า เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งชำระ โดยเรียกเอาเพียงบางส่วนก็ได้ หรือจะเรียกให้ชำระหนี้เต็มจำนวนก็ได้ แล้วแต่จะเลือกเอา ดังนี้ กรณีลูกหนี้หลายคนร่วมกันรับผิดชอบ ให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้มากกว่าการค้ำประกันธรรมดาอีก เพราะการค้ำประกันธรรมดานั้นความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันเป็นขั้นที่สองรองจากลูกหนี้ คือ เจ้าหนี้ต้องเรียกร้องเอาจากลูกหนี้ขั้นต้นก่อนต่อเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระแล้ว จึงจะมายังค้ำประกันจากผู้ค้ำประกันได้ แต่สำหรับเรื่องลูกหนี้ร่วม ไม่ใช่เช่นนั้น ลูกหนี้แต่ละคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเจ้าหนี้จะบังคับเอาจากคนใดก็ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๑ คน คือ

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| ๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ | ๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร |
| ๓. นายจุมพล ณ สงขลา | ๔. นายนพดล เสงเจริญ |
| ๕. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ | ๖. นายผัน จันทรปาน |
| ๗. นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ | ๘. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ |
| ๙. นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ | ๑๐. นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ |
| ๑๑. นายอุระ หวังอ้อมกลาง | |

เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน คือ

- | | |
|---------------------------------|-----------------------|
| ๑. นายมงคล สระแก้ว | ๒. นายมานิต วิทยาเต็ม |
| ๓. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ | |

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้ผู้รับโอนทรัพย์สินเป็นลูกหนี้ร่วมกันกับผู้โอนในคำภาษีที่ค้างชำระ เป็นการบังคับชำระหนี้เอาจากผู้รับโอนซึ่งไม่ได้ก่อหนี้ นอกจากจะถูกบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินที่รับโอนแล้วยังอาจถูกบังคับชำระหนี้เอาจากบรรดาทรัพย์สินอื่น ๆ ได้ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้รับโอนเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้รับโอน อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ เห็นเพิ่มเติมว่า เป็นกฎหมาย



ที่บังคับให้บุคคลรับสภาพหนี้โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ