



คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของนายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ในคดีหมายเลขคำที่ ๓๔/๒๕๔๘ ที่ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายอำเภอสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกเทศมนตรีตำบลสว่างแดนดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ ดังนี้

๑. นายวินิตย์ พิเศษสุนทร ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ ต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ ได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานการเสีภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นหลักฐานที่ได้มาจากการทำนิติกรรมอำพราง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๗๑ วรรคสอง และได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับเทศบาลตำบลในการสั่งอนุมัติ อนุญาตปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน แต่ในการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๔/๑๔๗ ตรอกการเคหะ หลังที่ ๑๔ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร แต่ได้เช่าบ้านเลขที่ ๓๕๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร จากนางกรรมนิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล เพื่อใช้เป็นสำนักงานชั่วคราวของบริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด ระหว่างวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ตามสัญญาเช่า (ฉบับที่ ๑) ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ และระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ตามสัญญาเช่า (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ โดยสัญญาเช่าทั้งสองฉบับมีข้อตกลงในเรื่องการเสีภาษีว่า “ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้เช่าเป็นผู้เสี” นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีและนางกรรมนิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล ได้ทำสัญญาซื้อขายบ้านเลขที่ ๓๕๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ตามสัญญาซื้อขายบ้าน ฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ยังมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ต่อมาได้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการบริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด ได้ใช้หลักฐานการเสีภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด. ๑๒) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เล่มที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือสัญญาซื้อขายบ้าน ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนางกรรมนิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล มิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงตกเป็นโมฆะตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ กรรมสิทธิ์ในบ้านจึงยังไม่โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี
ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน
พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย”
เจ้าของทรัพย์สินตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเมื่อขณะเสียภาษีโรงเรือน
และที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังดังกล่าว จึงถือว่าหลักฐานการเสียภาษี
เป็นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนนางกรรมนิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล เจ้าของกรรมสิทธิ์ อีกทั้งหลักฐาน
การเสียภาษีระบุว่า บริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด เลขที่ ๓๕๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน
เป็นผู้เสียภาษี กรณีไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับ
เทศบาลตำบลสว่างแดนดินในปีที่สมัคร หรือในปีก่อนสมัครหนึ่งปี ตามความในมาตรา ๒๐ (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘
ดังนั้น เมื่อขณะสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ผู้ฟ้องคดี
จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน
จังหวัดสกลนคร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา ๑๕ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
(ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
พุทธศักราช ๒๔๗๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ และมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติ
สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล
ตำบลสว่างแดนดินของผู้ร้องสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
สภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ตามมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖
แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีผล

ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ปรากฏตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

๓. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้เทศบาลตำบลสว่างแดนดินดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินแทนตำแหน่งที่ว่างลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และกำหนดให้วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นวันเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม และได้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ คำสั่งทางปกครองและประกาศสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน ทำให้เสียสิทธิโดยชอบธรรมในการปกป้องสิทธิแห่งตน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้แย้งคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ว่าไม่ถูกต้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเห็นว่า ตนมีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้เพิกถอนประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าเป็นคำสั่งไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

๔. ศาลปกครองขอนแก่นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง ตามคำสั่งจังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งให้สมาชิกสภาของสมาชิก

สภาเทศบาลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ประเด็นที่ ๒ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” และตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ บัญญัติว่า “ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้” ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติแล้วว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากนางคำพอง อร่ามศรี กับพวก ว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน โดยมีชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีการกระทำนิติกรรมอำพราง เพื่อให้ได้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งในหนังสือร้องเรียนฉบับเดียวกันนั้น ให้นายประพงษ์ ฮาบสุวรรณ ปลัดอำเภอ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปลัดอำเภอผู้ได้รับมอบหมายได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดี สอบสวนนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงมกล พยานฝ่ายผู้ฟ้องคดี เมื่อสอบสวนเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สรุปผลการสอบสวนรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโรงเรือนเลขที่ ๓๕๓ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ การเสียภาษีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเสียภาษีในนามของผู้ฟ้องคดีเอง ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมขึ้น ผู้ฟ้องคดีได้คอยติดตามเรื่องที่สอบสวนตลอดมา ทั้งได้นำพยานบุคคลคือนางคำพอง อร่ามศรี มาให้ถ้อยคำ จากพฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง

และแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว การสอบสวนและพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือออกคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งใช้บังคับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...(๓) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี” และตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย” วรรคสองบัญญัติว่า “แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น...” และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ค่ารายปีของปีล่วงแล้วนั้น ท่านให้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา” เห็นว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสว่างแดนดินในการสมัครรับเลือกตั้งตามประกาศเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน กรณีที่ผู้สมัครไม่เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลจะต้องเป็นผู้ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี ซึ่งในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้แก่เจ้าของทรัพย์สินตามการประเมินของเจ้าพนักงานโดยคำนวณจากค่ารายปีของปีที่ผ่านมา

เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน จึงได้ยื่นหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด. ๑๒) เล่มที่ ๑ เลขที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ โดยใบเสร็จฯ ดังกล่าวปรากฏในรายการผู้รับประเมินชื่อบริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) และในรายการผู้รับแจ้งการประเมินได้รับแจ้งการประเมินเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๔

ซึ่งหมายความว่า เป็นการชำระค่าภาษีจากการคำนวณค่ารายปีของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แสดงว่า นางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล ได้นำบ้านหลังดังกล่าวออกให้เช่าตลอดปี ๒๕๔๔ ซึ่งสอดคล้องกับ สัญญาเช่าบ้าน ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๔ หนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รส. ๑๓๑๑/๑๕๘๕๐ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่อนุญาตให้บริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด ใช้อาคารเลขที่ ๓๕๗ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลสว่างแดนดิน อำเภอสว่างแดนดิน เป็นที่ดำเนินการคัดเลือกและรับสมัครคนงานตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ และหนังสือของบริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ได้แจ้งยืนยันการสิ้นสุดการรับสมัครคนงาน ณ บ้านเลขที่ ๓๕๗ ในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น การเสียภาษีของผู้ฟ้องคดีตามใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด. ๑๒) เล่มที่ ๑ เลขที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการเสียภาษีในนามของบริษัท วินซ์ เพลสเมนต์ จำกัด ซึ่งเป็นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนผู้ให้เช่าตามข้อตกลงในสัญญาเช่าฉบับดังกล่าว มิใช่ผู้ฟ้องคดีเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินในนามตนเอง และแม้ว่าผู้ฟ้องคดี จะได้ทำสัญญาซื้อขายบ้านเลขที่ดังกล่าว ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ กับนางกรรณิการ์ ศักดิ์ผดุงกมล ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ซึ่งการซื้อขายดังกล่าวเป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เสร็จเด็ดขาด เมื่อคู่สัญญาไม่มีเจตนาที่จะไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ผลของสัญญาจึงเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ กรณีที่ในบ้านจึงยังไม่โอนเป็นของผู้ฟ้องคดี กรณีไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้ใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด. ๑๒) ฉบับที่ ๑ เลขที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นหลักฐานประกอบการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสว่างแดนดิน เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลสว่างแดนดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสว่างแดนดินสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามคำสั่ง

จังหวัดสกลนคร ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองขอนแก่นพิพากษายกฟ้อง

๕. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองขอนแก่น ดังนี้

(๑) การที่ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการขั้นต่ำไว้เป็นการไม่ชอบ โดยเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเท่าเทียมกันจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขั้นต่ำไว้เป็นการไม่ถูกต้องและไม่ชอบเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาเป็นข้อบ่งชี้ได้ว่า บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ศาลปกครองขอนแก่นจะเลือกปฏิบัติโดยพิจารณาหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขั้นต่ำกับคดีของผู้ฟ้องคดีไม่ได้

(๒) การที่ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้มีการประกาศแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นประธานสภาเทศบาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยหรือออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

(๓) การที่ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่าการสอบสวนและพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ขัดต่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้สอบสวนแต่รับฟังเอกสารการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาสมอ้าง

จึงเป็นการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี ไม่เคยมีหนังสือแจ้งให้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่ให้ออกคำสั่งโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๔) การที่ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ในการเสียดำเนินการโรงเรือนและที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาและความสุจริตใจในฐานะประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องเสียดำเนินการตามมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเสียดำเนินการดังกล่าวไม่จำเป็นที่เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะเสียดำเนินการได้ ผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้แทนก็สามารถยื่นเสียดำเนินการได้เช่นกันตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๖. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) วรรคสอง มาตรา ๒๐ ทวิ (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ มาตรา ๒๐ (๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมาวินิจฉัยคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับแก่คดี แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับ แก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติให้ บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และให้มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕

เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และวรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑ ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบ และประเด็นตามคำร้องแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องต้องแสดงข้อโต้แย้งโดยแจ้งชัดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด หรือไม่ หากมิได้ระบุประเด็นที่เป็นความประสงค์พร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ย่อมไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ (๔) เมื่อพิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง

(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ หรือไม่ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญส่วนที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง นั้น ผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวอย่างไร เพราะเหตุใด แต่เป็นการโต้แย้งการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของการสอบสวน

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ นั้น ผู้ร้องมิได้ระบุว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ อย่างไร เพราะเหตุใด มีเพียงที่โต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ เท่านั้นที่ได้ให้เหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน

๓. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ นั้น ผู้ร้องมิได้ระบุว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวอย่างไร เพราะเหตุใด ทั้งมิได้ระบุรายละเอียดในการโต้แย้งและประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร พร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน

๔. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ นั้น ผู้ร้องมิได้ระบุว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ อย่างไร เพราะเหตุใด มีเพียงที่โต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ เท่านั้นที่ได้ให้เหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องที่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทยโดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณา

ทางปกครองซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเท่าเทียมกัน จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม และมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองขั้นต่ำไว้ เป็นการไม่ถูกต้องและไม่ชอบ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ทุกฉบับโดยนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกฎหมายที่บัญญัติรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของตนไว้อย่างไรก็ตาม แต่หากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นไม่มีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการด้วย

สำหรับการสอบสวนการสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้อง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติขั้นตอนไว้โดยตรง การพิจารณาสอบสวน การรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับใช้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น (๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่ง

ทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ ทำให้การหรือคำแถลง (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และวรรคสาม บัญญัติว่า ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประโยชน์สาธารณะ

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการทำคำสั่งทางปกครองไว้สอดคล้องกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๔๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริง และตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตนอันเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย คือต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนได้ แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็จำเป็นจะต้องมีข้อยกเว้นอยู่ด้วยหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะประการอื่น ดังที่มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ในวรรคสอง (๑) ถึง (๖) และในวรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องจำกัดการให้สิทธิหรือโอกาสแก่คู่กรณีตามความในวรรคหนึ่งทั้งสิ้น บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นการบังคับใช้แก่การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง และเป็นการใช้บังคับอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีอย่างเท่าเทียมกัน และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าหนึ่งของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทย

ต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติและต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมของประเทศ ประกอบกับกฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับแก่บุคคลใดโดยเฉพาะ ดังนั้น กฎหมายภาษีอากรจึงมีผลบังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่อาศัยบนผืนแผ่นดินและทรัพย์สินทุกประเภทที่ตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินนั้น การที่รัฐบังคับจัดเก็บภาษีอากรจากรายกรก็เพื่อนำมาใช้ในการสร้างประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม การจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บตามประเภทของภาษี การแบ่งประเภทของภาษีอากรนั้นอาจทำได้หลายวิธี เช่น อาจแบ่งตามหลักการผลัการภาษี แบ่งตามฐานภาษี แบ่งตามมูลค่าหรือสภาพของสินค้า แบ่งตามอัตราภาษี และแบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ เป็นต้น

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของทรัพย์สินในการเสียค่าภาษี ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่อื่นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดโดยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ผู้มีรายได้โดยตรงอันเนื่องมาจากการให้เช่าโรงเรือนและที่ดินนั้นคือ เจ้าของทรัพย์สินบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินหาหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีแต่อย่างใดไม่ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้มีมาตราใดบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงหรือผลัการภาษีให้ผู้อื่นเป็นผู้เสียภาษีแทน ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินอาจผลัการภาษี (ค่ารายปี) ไปให้ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินเป็นผู้เสียภาษีแทนได้ หากได้มีการตกลงให้ความยินยอมกันไว้ ซึ่งผู้เสียภาษีตามความเป็นจริงอาจไม่ใช่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายก็ได้ แต่ในทางกฎหมายแล้วภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งปวงยังคงต้องอยู่ที่เจ้าของทรัพย์สิน หากมีการเสียค่าภาษีล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน เจ้าของทรัพย์สินยังคงเป็นผู้รับผิดชอบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกร้องให้ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินรับผิดชอบเสียค่าภาษีหาได้ไม่ อีกทั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่บังคับกับทรัพย์สินหรือสถานะของบุคคลและมีลักษณะเป็นเอกเทศ รัฐจึงมีอำนาจบัญญัติเนื้อหาให้มีสาระแตกต่างจากการบัญญัติใช้กฎหมายสาขาอื่นได้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีภาษีแต่ละประเภท และการบังคับใช้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีแต่ละฉบับเป็นสำคัญ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง โดยชัดเจนว่า

เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แต่เจ้าของทรัพย์สินอาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้เช่าโรงเรือนได้หากผู้เช่ายินยอม เป็นไปตามหลักการเสียภาษีโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

ความเห็น

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำร้องหรือไม่ ต่อมาในระหว่างพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับ

จึงมีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า กรณีมีเหตุพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นแห่งคดีของคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

เห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย สำหรับคำร้องนี้ผู้ร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการแห่ง บทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กรณีจึงมีเหตุสมควรพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ต่อไป

เมื่อพิจารณาคำร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติ อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยซึ่งมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาค ในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้ ส่วนมาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย โดยให้บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการดำเนินการทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมาตรา ๓ บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการพิจารณา มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของกลุ่ม เจ้าหน้าที่ต้องให้กลุ่มมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และได้บัญญัติกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นไว้ในวรรคสองและวรรคสาม

ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้พิจารณามีคำสั่งทางปกครองใดที่กระทบต่อสิทธิของกลุ่ม ต้องให้กลุ่มมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และบัญญัติกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นไว้ในวรรคสองและวรรคสาม ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๓๐ นี้ มีหลักการสอดคล้องกับการกำหนดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๒) ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ

การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตนด้วยอันเป็นหลักการฟังความทั้งสองฝ่าย และในกรณีที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและไม่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ โดยบทบัญญัติมาตรานี้จะใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับและคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเสมอกัน ในกฎหมาย ไม่ได้ยกเว้นใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่ง อันทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกัน หรือไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด

ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้ชนชาวไทยมีหน้าที่เสียภาษีอากร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า รัฐธรรมนูญยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณารากกฎหมายขึ้นใช้บังคับว่าสมควรให้ประชาชนมีหน้าที่ในการเสียภาษีในประเภทใด และมีภาระเสียภาษีมากน้อยเพียงใด โดยอยู่ภายใต้หลักประโยชน์ของมหาชน ทั้งนี้ เนื่องจากในการบริหารประเทศนั้น รัฐมีความจำเป็นต้องมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในรูปของงบประมาณ แต่การจัดเก็บภาษีถือว่าเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงต้องให้ประชาชนยินยอมให้มีการจัดเก็บภาษีโดยผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของตน ในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยตราเป็นพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผู้มีหน้าที่เสียภาษี

โดยให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี ซึ่งตามกฎหมายใช้คำว่า “ผู้รับประเมิน” ซึ่งหมายถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี เว้นแต่เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างและเจ้าของที่ดินเป็นคนละเจ้าของ ให้เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสำหรับทรัพย์สินนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ เจ้าของทรัพย์สินอาจผลการระการเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินไปยังบุคคลอื่นด้วยการตกลงกันได้ แต่ความรับผิดชอบในการเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินตามกฎหมายนี้ ยังคงตกเป็นของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและใช้บังคับกับบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนการผลัดภาระภาษีของเจ้าของทรัพย์สินหรือเสียภาษีแทนเจ้าของทรัพย์สินนั้น เป็นเรื่องที่ตกลงกันตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่กรณี ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

(๑) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

ความเห็น

(๑) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล โดยวางหลักว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการทำคำสั่งทางปกครองไว้ถูกต้องตรงตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Principle of Natural Justice) แล้วว่า ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย ก็ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนได้ แต่หลักการดังกล่าวนั้นก็จำเป็นจะต้องมีข้อยกเว้นอยู่ด้วยหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะประการอื่น ดังที่มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ในวรรคสอง (๑) ถึง (๖) และในวรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องจำกัดการให้สิทธิหรือโอกาสแก่คู่กรณีตามความในวรรคหนึ่งทั้งสิ้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนเป็นการทั่วไป มิได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นกิจที่ต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบ

โดยเฉพาะหน้าที่ในการเสียภาษีอากร เป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ ตามที่กฎหมายภาษีอากรจะได้บัญญัติไว้ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สิน เป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับ แก่บุคคลใดโดยเจาะจง และมีผลบังคับใช้กับบุคคลทุกคนโดยเสมอกันอย่างมีเหตุผลอันสมควร พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงมิได้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๖๕ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๗๓ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช ๒๕๓๕**มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง**

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรการในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่กำลังทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ความเห็น

เนื่องจากขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว โดยบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งนั้นมีหลักการอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นกรณีที่ต้องวินิจฉัยคำร้องนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เรื่องหลักความเสมอภาค ซึ่งมีหลักการว่า องค์การของรัฐทุกองค์กร รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายใช้บังคับแก่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และใช้บังคับต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน โดยบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ ได้รับรองหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้ในวรรคสามว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในวรรคสี่ว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อบุคคลที่ต่างกันในสาระสำคัญโดยปราศจากเหตุผล จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ส่วนมาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาติไทย ในเรื่องหน้าที่รับราชการทหารช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มิได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการสอบสวนเพื่อวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้โดยตรง และมีแต่เพียงมาตรา ๑๕ ที่บัญญัติถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้เท่านั้น ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงต้องมีหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายกลางที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๕ การนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับกับขั้นตอนและวิธีพิจารณาในการสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย การให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการให้ความเป็นธรรมในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย จึงเป็นไปอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีคือ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และรวมถึงผู้ซึ่งได้เข้าในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ บัญญัติหน้าที่ไว้ว่าบุคคลต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดเก็บภาษี และกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่ต้องเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ด้วย โดยบทบัญญัติในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สิน

เป็นผู้มีหน้าที่เสียดำภาษี ซึ่งใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ส่วนเจ้าของทรัพย์สินจะเป็นผู้เสียดำภาษี จะผลัดภาระในการเสียดำภาษีให้แก่ผู้อื่นเป็นผู้รับผิดชอบในการเสียดำภาษีแทนก็เป็นเรื่องความสมัครใจระหว่างเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการเสียดำภาษีกับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นเรื่องการผลัดภาระภาษีของเจ้าของทรัพย์สิน มิใช่เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยตรง

ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๕๑

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย โดยมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฯลฯ จะกระทำมิได้ ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์และกระบวนการทั่วไปในการพิจารณา มีคำสั่งทางปกครอง ดังจะเห็นได้จากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายความว่า การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น แต่ถ้ากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น

ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ก็ให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับแทน

สำหรับการสอบสวนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น กฎหมายเฉพาะเรื่องคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มิได้บัญญัติขึ้นตอนไว้โดยตรง การพิจารณาในการสอบสวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนซึ่งในกรณีนี้ก็ถือหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง

การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นไปอย่างเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าหนึ่งของชนชาวไทย ซึ่งกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติอันเป็นกิจที่ต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบ หน้าที่ในการเสียภาษีอากรเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดโดยเฉพาะ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรจึงมีผลใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินและทรัพย์สินทุกประเภทที่ตั้งอยู่ในแผ่นดินนั้น

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมาย คือ เจ้าของทรัพย์สิน แต่ในทางทฤษฎีและในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลักภาระภาษีไปยังบุคคลอื่นได้ กล่าวคือ

ให้ผู้อื่นเสียหายแทนตนได้หากได้ตกลงกันได้ แต่ความรับผิดชอบในการเสียหายตามกฎหมายก็ยังตกอยู่กับเจ้าของทรัพย์สินนั้น ผู้ที่นำเงินไปชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นคนอื่น ซึ่งมีเจ้าของทรัพย์สินซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายก็ได้ แต่เพียงการที่นำเงินไปชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ไม่ได้ทำให้ผู้นำเงินไปชำระภาษีกลายเป็นผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายไปได้ ผู้มีหน้าที่เสียหายตามกฎหมายก็ยังคงได้แก่ เจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง ดังนั้น การที่ผู้ร้องเสียหายโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน จึงเป็นกรณีที่เจ้าของโรงเรือนและที่ดินผลัดภาระภาษีไปให้ผู้ร้อง ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการเสียหายโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายเฉลิมพล เอกอรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

ความเห็น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ
ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ
หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ
ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนด
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการในการปฏิบัติราชการและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจมหาชน
ทั้งนี้ โดยเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายก็เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีความผูกพันต่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีดังนั้นในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาจากหลักที่เรียกว่า *audi alteram partem* ซึ่งหมายถึง หลักการฟังความจากทุกฝ่ายที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองหรือหลักการเปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายตรงข้ามได้รับทราบข้อมูลเพื่อโต้แย้งคัดค้านและหลักสิทธิต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิด

โดยคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยมิได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นและอีกประการหนึ่งการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานย่อมเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลมากขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเอกชนกับผลประโยชน์มหาชนซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลักหรือในบางกรณีเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นได้ให้ไว้เองหรือโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้หรือเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น หรือการให้โอกาสดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายก็บัญญัติยกเว้นมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสดังกล่าวแก่คู่กรณีได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวและมีได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา คำสั่งทางปกครองนั้นก็อาจถูกเพิกถอนโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือโดยศาลปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเสมอกันในกฎหมายและให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าหนึ่งของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ชนชาวไทยต้องปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นกิจที่ต้องกระทำด้วยความรับผิดชอบ หน้าที่ในการเสียภาษีอากรเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรเป็นบทบังคับ

เป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับแก่บุคคลใดโดยเฉพาะดังนั้น กฎหมายภาษีอากรจึงมีผลบังคับใช้กับบุคคลทุกคนที่อาศัยบนผืนแผ่นดินนั้น การเสียภาษีอากรตามกฎหมายภาษีอากรจึงต้องอยู่ภายใต้หลักประโยชน์ของมหาชน โดยรัฐบังคับจัดเก็บจากรายกรและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี ในการจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บตามประเภทของภาษี การแบ่งประเภทของภาษีอากรนั้นอาจทำได้หลายวิธี เช่น อาจแบ่งตามหลักการผลักระภาษี แบ่งตามฐานภาษี แบ่งตามมูลค่าหรือมูลค่าหรือสภาพของสินค้า แบ่งตามอัตราภาษี และแบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ เป็นต้น

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า “การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้ร้องมีเจตนาและความสุจริตใจในฐานะประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการเสียภาษีดังกล่าวไม่จำเป็นที่เจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะเสียภาษีได้ ผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้แทนก็สามารถยื่นเสียภาษีได้เช่นกัน จึงเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน กำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีเพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐแต่ก็มีได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้เช่า ผู้ครอบครอง เสียภาษีแต่อย่างใด” เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง นั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายโดยตรงจากรายได้อันเนื่องมาจากการให้เช่าโรงเรือนและที่ดินนั้น คือเจ้าของทรัพย์สิน แต่ผู้เสียภาษีอาจผลักระภาษีไปยังบุคคลอื่นได้ กล่าวคือ ให้ผู้อื่นเสียภาษีแทนตนได้หากได้ตกลงกันได้ แต่ความรับผิดชอบยังคงเป็นของเจ้าของทรัพย์สิน คือเจ้าของกรรมสิทธิ์ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนและที่ดินเป็นผู้รับภาระภาษีตามกฎหมาย แต่สามารถผลักระภาษี (ค่ารายปี) ไปให้แก่ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินได้ หากผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินยินยอม นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้มีมาตราใดบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงหรือผลักระภาษีให้กับผู้อื่นเป็นผู้เสียภาษีแทน ดังนั้น ผู้เสียภาษีตามกฎหมายอาจไม่ใช่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่แท้จริง แต่ในทางกฎหมายแล้วภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งปวงยังคงต้องอยู่ที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายภาษีอากรฉบับหนึ่ง

ที่เป็นบทบังคับในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและกระทบสิทธิของบุคคล การตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด อีกทั้งการเสียดายต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดไว้โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่บังคับกับทรัพย์สินหรือสถานะของบุคคลและมีลักษณะเป็นเอกเทศที่รัฐมีอำนาจบัญญัติให้มีเนื้อหาสาระแตกต่างจากการบัญญัติใช้กฎหมายสาขาอื่น ได้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ทฤษฎีภาษีแต่ละประเภทประกอบกับการบังคับใช้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีเป็นสำคัญ ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับภาษีอากรจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ตามประเภทภาษีที่มีการบัญญัติไว้ โดยเฉพาะซึ่งเป็นบทบังคับทั้งผู้เสียภาษีและเจ้าพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง โดยชัดเจนว่าเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แต่อาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้เช่าโรงเรือนได้หากผู้เช่ายินยอม การที่ผู้ร้องเสียภาษีโรงเรือนแทนเจ้าของโรงเรือนจึงเป็นกรณีเจ้าของโรงเรือนผลักภาระภาษีไปให้ผู้ร้องเป็นไปตามหลักการเสียภาษีโดยชอบแล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ แต่อย่างใดไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณี พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ หรือไม่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่หลักการ ตามบทมาตราค้างกล่าวถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ ตามลำดับ จึงรับวินิจฉัยให้ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดแล้ว คงมีประเด็นวินิจฉัยเพียง ๒ ข้อ คือ

๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ หรือไม่

ส่วนคำโต้แย้งในส่วนอื่น ๆ ผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายว่าบทกฎหมายที่อ้างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญตามบทมาตราที่อ้างอย่างไร เพราะเหตุใด ถือเป็นคำร้องที่ไม่ชัดเจน เห็นควรไม่รับวินิจฉัยให้

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาทางปกครอง คือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยกฎหมายบทนี้ต้องนำมาใช้บังคับแก่การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายฉบับใดกำหนดวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ และแม้จะมีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงอำนาจทางปกครองไว้แต่ในการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเสมอ สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มิได้บัญญัติถึงวิธีการสอบสวนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้โดยตรง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยและการถือปฏิบัติเช่นนี้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันทุกกรณี ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ชำระค่าภาษี จึงหมายความว่าบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินหาหน้าที่ที่ต้องชำระค่าภาษีแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ... ฯลฯ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น หน้าที่ในการเสียภาษีอากรจึงเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของทรัพย์สินในการเสียค่าภาษีซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด และแม้จะมีกรณีผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนและที่ดินสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้เช่าโรงเรือนและที่ดินหรือบุคคลอื่นได้ตามข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่มีต่อกัน แต่ความรับผิดชอบยังคงเป็นของเจ้าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะ

การชำระภาษีล่าช้าหรือไม่ครบถ้วน เจ้าของทรัพย์สินยอมเป็นผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่จะไปเรียกร้องจากคู่สัญญาของเจ้าของทรัพย์สินหาได้ไม่อันเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๓ แล้วมิใช่เป็นข้อขัดหรือแย้งกันดังข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันนั้นจึงไม่ได้หมายความว่าบุคคลจะได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎหมายเหมือนกันหมดแท้จริงแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นี้กล่าวถึง “หลักความเสมอภาค” ในความหมายที่มีได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น เด็ก ข้าราชการ หรือผู้พิการ เป็นต้น สำหรับการสอบสวน การสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มิได้บัญญัติขั้นตอนการสอบสวนไว้โดยตรง การพิจารณาในชั้นสอบสวน การรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของกลุ่มจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ มาบังคับใช้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลผู้เข้ามาเป็น

คู่กรณีในกระบวนการพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง เห็นว่า ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย คือต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนได้ แต่หลักการดังกล่าวนั้นจำเป็นจะต้องมีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) และวรรคสาม จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากรฯ เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งแล้วเห็นว่า ในการเสียค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี เท่ากับผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แต่อาจผลักภาระภาษีไปให้ผู้เช่าโรงเรือนได้หากผู้เช่ายินยอม การที่ผู้ร้องเสียภาษีโรงเรือนแทนเจ้าของโรงเรือน จึงเป็นไปตามความตกลงระหว่างเจ้าของโรงเรือนกับผู้ร้อง เป็นไปตามหลักการเสียภาษีโดยชอบ มิได้เป็นเรื่องกฎหมายภาษีฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐
วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓
หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้น กรณีผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖
มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคหนึ่ง
(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๐ (๓) พระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓)
และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗
มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า
การโต้แย้งของผู้ร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีบางประเด็นที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด เพราะเหตุใด และมีได้มีเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง กรณีจึงต้องด้วยข้อบังคับ

ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ (๔) ที่กำหนดว่า คำขอที่ระบุนความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องที่สอดคล้องและเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้วศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒๑-๒๓/๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ ว่า กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กรณีตามคำร้องปรากฏว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงพิจารณาทบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของชนชาวไทย ซึ่งมีหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน และเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นกฎหมายที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายใดที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่า ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี วรรคสอง บัญญัติว่า มิให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎที่กำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเอง การให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และ (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น และวรรคสามบัญญัติว่าการให้โอกาสดังกล่าวตามวรรคหนึ่งหากก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ห้ามเจ้าหน้าที่มิให้โอกาสแก่คู่กรณี มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนและมีหลักประกัน

ความเป็นธรรมแก่ประชาชนตามหลักการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่ายแล้ว จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

พิจารณาแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ หน้าหนึ่งของชนชาวไทย โดยบัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า หน้าที่ในการเสียภาษีอากรเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนต้องปฏิบัติ อีกทั้งกฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชนทุกคนที่อาศัยในประเทศ การที่รัฐบังคับจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนก็เพื่อนำเงินที่จัดเก็บมาได้นั้นมาใช้ในการพัฒนาประเทศและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยทุกคน ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษี และวรรคสองบัญญัติว่า แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับเจ้าของทรัพย์สินทุกคนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่เจ้าของทรัพย์สินอาจผลักภาระภาษีหรือค่าภาษีให้แก่ผู้เช่าเป็นผู้ชำระแทนได้ หากมีการตกลงยินยอมกันระหว่างเจ้าของทรัพย์สินกับผู้เช่า แต่ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งปวงยังคงตกอยู่กับเจ้าของทรัพย์สิน จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ