

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
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 และพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ หรือไม่

ความเห็น

คำร้องนี้เป็นคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำร้อง หรือไม่ 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 เนื่องจากการบริหารประเทศนั้น 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. ๒๕๓๘ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ