

เสียภาษีโรงเรือน แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง

จัดทำโดย นายนิรัฐ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สมาชิกสภาเทศบาลถือเป็นกลุ่มบุคคลที่เปรียบเสมือนฟันเฟืองที่สำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนนั้นๆ ให้เดินหน้าพัฒนาต่อไปได้ ด้วยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นตน ซึ่งบุคคลจะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น มาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัครหรือในปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี ซึ่งตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยแสดงหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของบ้านในฐานะผู้เช่าตามสัญญาเช่าบ้านและสัญญาซื้อขายบ้าน (โดยไม่รวมที่ดินด้วย) มาแสดงจะถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ หรือไม่? คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๔/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องนี้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่มีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อให้ได้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้ง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ได้สอบสวนข้อเท็จจริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้วินิจฉัยว่า หนังสือสัญญาซื้อขายบ้านมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงตกเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์บ้านยังไม่โอนไปเป็นของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของบ้าน ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องและเป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าบ้านซึ่งต้องเสียภาษีตามข้อตกลงในสัญญาเช่า และการทำสัญญาซื้อขายมีเจตนาซื้อขายเฉพาะบ้านไม่รวมกับที่ดิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกสภาเทศบาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการเสียภาษีตามใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านเลขที่ ๓๙๗ มาเป็นหลักฐานประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง โดยอ้างว่าได้ทำหนังสือสัญญาซื้อขายบ้าน กับนาง ก. เจ้าของกรรมสิทธิ์โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยสัญญาระบุว่าซื้อขายบ้านซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินที่มีโฉนดและผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้ออยู่ต่อไปจนกว่าจะแจ้งให้รื้อถอน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาซื้อขายเฉพาะตัวบ้าน **ในลักษณะที่ยังคงสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่ดินของผู้ขาย** และผู้ขายยินยอมให้บ้านยังคงสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ต่อไปจนกว่าผู้ขายจะมีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนออกไปภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี จึงเป็นสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๕๖

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สัญญาซื้อขายจึงเป็นโมฆะ กรรมสิทธิ์ในบ้านดังกล่าวยังคงเป็นของนาง ก. มิได้อินไปเป็นของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด และโดยที่มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า ค่าภาษีนั้นท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดตัวผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้อย่างชัดแจ้งแล้วว่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี มิใช่ผู้ใดจะเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ได้ แม้กฎหมายจะมีได้ห้ามให้ผู้อื่นซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเข้าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน แต่ผู้เสียภาษีแทนผู้อื่นย่อมไม่อาจได้รับสิทธิใดๆ ที่กฎหมายกำหนดให้สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ดังนั้น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเสียภาษีแทนนาง ก. เจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย จึงไม่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามนัยมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่สำคัญ คือ สัญญาซื้อขายบ้านในลักษณะที่ยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่ดินของผู้ขายต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ หากมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมตกเป็นโมฆะ และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การที่ผู้เข้าบ้านได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในฐานะผู้ให้เช่าหรือกรณีที่ผู้ซื้อบ้านซึ่งได้มีการทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเข้าเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ย่อมถือเป็นการเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่อาจรับสิทธิใดๆ ที่กฎหมายกำหนดให้สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ผู้เสียภาษีแทนดังกล่าวจึงไม่สามารถนำหลักฐานการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เป็นการเสียภาษีแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์มาเป็นหลักฐานประกอบการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้