

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐธรรมนูญยอมให้มีการตรากฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่าในกรณีก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้น มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน โดยให้พ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) ส่วนในกรณีหลังจากมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นโดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมด้วยข้อบังคับซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกตามมาตรา ๔๕ แล้ว มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิกตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง (๓) ได้ โดยค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลง และให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อ และให้ผู้จัดสรรที่ดินออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ส่วนกรณีผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและ

การจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ค้างชำระเงินติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป ให้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้วเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตรา เป็นเพียงมาตรการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกฎหมายกำหนดให้ ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินจัดสรรนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายจึงต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และเป็นผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว และเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก และเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิกได้ ส่วนในกรณีที่ดินแปลงย่อยใดไม่มีผู้ซื้อ ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของที่ดินจัดสรรจึงถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมทั้งของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายและผู้จัดสรรที่ดินด้วย การกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็เพื่อให้ดูแลและรักษาประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะเรื่องการบริหารรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ส่วนการกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่มีการค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ก็เป็นเพียงการป้องกันมิให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ซึ่งได้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้จัดสรรที่ดิน ปฏิเสธไม่จ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบ เพื่อให้การบริหารรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ที่รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และมาตรา ๖๔ ที่รับรองเสรีภาพของบุคคล ในการสมาคม แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิได้รับรองโดยเด็ดขาด แต่ให้จำกัดสิทธิ

และเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการสมาคม ตามมาตรา ๖๔ กระทำได้ เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ และเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นมาตรการในการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แล้วเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ย่อมหมายความว่า แม้บุคคลจะมีสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๑ แต่ก็อยู่ใน ขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ และบุคคลจะมีเสรีภาพในการสมาคมตามมาตรา ๖๔ ก็ต้องอยู่ในกรอบ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้คือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และกระทำเท่าที่ จำเป็นเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งเป็น บทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ในมาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ