

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๔

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป อันเป็นบทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ทั้งต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพนั้น การห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงมิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากมีกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมถูกจำกัดได้โดยผลแห่งกฎหมายนั้น ๆ ตามที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ หรือเสรีภาพนั้น ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับมาตรา ๔๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน เป็นบทบัญญัติ ที่มุ่งประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินว่า บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอย หรือจำหน่าย จ่าย โอน แต่สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์สินจะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น ส่วนมาตรา ๖๔

อยู่ในส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนชาวไทย มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม รวมถึงข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นกัน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่ จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ในทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรจากผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินจัดสรร กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ทั้งยังได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรร ที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ใน หมวด ๔ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยที่มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเพื่อรับโอนทรัพย์สินส่วนกลางไปจัดการดูแลบำรุงรักษาต่อ จากผู้จัดสรรที่ดินตามกฎหมายแล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยไม่ได้บัญญัติในเรื่องการลาออกหรือขาดจากสมาชิกภาพไว้ แต่กฎหมายได้กำหนดถึงการที่ผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรจะพ้นจากความรับผิดชอบได้โดยการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรให้กับบุคคลอื่น และสำหรับ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งมีหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายใดค้างชำระเงิน ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือ การใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มี

อำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีปัญหาว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายถึง การยอมให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้อยู่แล้ว ดังนี้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

กรณีปัญหาว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ให้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นได้ ย่อมหมายรวมถึงการให้เสรีภาพในการที่จะปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นได้ด้วยอยู่ในตัว โดยที่การจำกัดเสรีภาพในการที่จะเข้าร่วมหรือปฏิเสธการเข้าร่วมจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยไม่ได้บัญญัติในเรื่องการลาออกหรือขาดจากสมาชิกภาพไว้ตามคำโต้แย้งของจำเลย ก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงมีส่วนร่วมในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและร่วมรับผิดชอบในการออกเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการใช้สาธารณูปโภคร่วมกัน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ทั้งนี้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็มีสิทธิจะพ้นจากความรับผิดชอบหากได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรให้กับบุคคลอื่น ดังนี้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

กรณีปัญหาว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นก็เพื่อกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบแทนผู้จัดสรรที่ดินในการบริหารจัดการและดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ค่าพนักงานรักษาความปลอดภัย ค่าจัดเก็บขยะ ค่าไฟฟ้าส่วนกลาง เป็นต้น และในการที่จะตกลงร่วมกันว่าจะมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่ กฎหมายไม่ได้บังคับว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ จะจัดตั้งนิติบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นแทนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๔ (๑) หรือจะไม่จัดตั้งนิติบุคคลใด ๆ ก็ได้ตามมาตรา ๔๔ (๒) หรือมาตรา ๔๔ (๓) ซึ่งเป็นเรื่องความสมัครใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่หากมีการตกลงที่จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกันแล้ว ก็เป็นเรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกันเองที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อไว้ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมต้องถูกดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระแค่เพียงชั่วคราว แม้บทบัญญัติทั้งสองจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นไว้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๔ วรรคสาม ทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗
วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และ
มาตรา ๖๔

นายจรัญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ