

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๕

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 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ ฯ และพรรคสาม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียด

ไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด กำหนดให้ผู้ซึ่งประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดิน ต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดให้มีขึ้น ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คือ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ เป็นต้น สำหรับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร กฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้งและแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปอาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งต้องอาศัยมติของผู้ซื้อที่ดินในโครงการ

จัดสรรที่ดินนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการให้จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร กล่าวคือ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิก เป็นต้น ในการดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะมีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย และข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรโดยเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัย และการจราจรภายในที่ดินจัดสรร การจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์หรือการกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนเป็นสมาชิกอยู่ด้วย การลงมติหรือการกำหนดระเบียบจึงย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรร การกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็เพื่อให้มีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรหรือการลงมติหรือการกำหนดระเบียบใด ๆ เพื่อประโยชน์หรือส่วนได้เสียของตนเอง ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันให้บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพย์สินทั้งที่เป็นของตนเองและที่เป็นสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๙ และมีใช้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ นั้น เห็นว่า การบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนั้น

ทุกแปลง กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินจะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้นให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวก็ต่อเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายกำหนดและมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ดังนั้น การบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจึงต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและตลอดไป เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปโภคเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม การบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ที่ใช้ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์ก็ควรที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคนั้นมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น โดยให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลง และเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายมีส่วนร่วมในการกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค กฎหมายจึงกำหนดให้การกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว ที่ประชุมใหญ่ก็ควรกำหนดค่าใช้จ่ายที่ไม่เกินความสามารถของสมาชิกทุกคนที่จะจ่ายได้ ส่วนหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง กำหนดขึ้นนั้น ก็เพื่อให้มีสภาพบังคับเพราะหากไม่มีสภาพบังคับและสมาชิกไม่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นจำนวนหลายรายและเป็นจำนวนครั้งที่มากขึ้นย่อมจะมีผลกระทบต่อ การบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั่นเอง จึงเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและมีส่วนร่วมในการกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค รวมทั้งการกำหนดสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในอันที่จะได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปโภคนั่นเอง ดังนั้น แม้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้าง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ก็ให้อำนาจอกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเป็นกรณีเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ทั้งได้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมีใช้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการร่วมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่อย่างไร

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

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ