

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ อยู่ใน ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิของ บุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ อยู่ในส่วนที่ ๑๑ ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมและ การสมาคม โดยมาตรา ๖๔ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน มิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ส่วนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนด มาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มี ผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดิน ไปสู่ระดับจังหวัด โดยมาตรา ๔๕ บัญญัติให้การตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทน ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อหรือได้โอนกลับมา เป็นของผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่ หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของ ผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกราย เป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร นั้น เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด ซึ่งการเป็นสมาชิกรับนั้น หมายถึง ผู้มีสิทธิและมีส่วนร่วมในสมาคมหรือองค์การใด ๆ ดังนั้น การเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงหมายถึง ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนเป็นผู้มีสิทธิและมีส่วนร่วมในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดระเบียบ เกี่ยวกับการใช้สาธารณูปโภค เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิก จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก เป็นต้น ส่วนการจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ให้จัดเก็บเป็นรายเดือนตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรร ที่ดินกลาง กำหนดจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลงตามอัตราค่าใช้จ่ายตามประเภท ที่กำหนดในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องออกค่าใช้จ่ายและการจัดการสาธารณูปโภค สำหรับที่ดินจัดสรรที่ซื้อ และผู้จัดสรรต้องออกค่าใช้จ่ายในส่วน ของที่ดินแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อ หากการชำระเงินล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดต้องชำระค่าปรับตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าค้าง

ชำระติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือระงับการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และหากค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระครบถ้วน การกำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมจัดระเบียบการจัดสรรที่ดินเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร การกำหนดมาตรการเฉพาะในการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะรวมตลอดถึงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน

ในประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิ ปฏิเสธการเข้าร่วมสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนา เอกชน หรือหมู่คณะอื่น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ นั้น เป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินนี้เป็นสิทธิในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมถึงสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินนั้น หลักการนี้มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และยังมีความสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑๗ ที่ให้ “บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง และโดยการร่วมกับผู้อื่น การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้” แต่สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวนี้ถูกจำกัดสิทธิได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนัยนี้หมายถึงการจำกัดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น เช่น การยึดอายัด ริบทรัพย์สิน ห้ามจำหน่าย ห้ามโอน เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระครบถ้วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเอาเปรียบซึ่งกันและกัน และให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งมาตรา

ดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายชั่วคราวเท่านั้น เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรที่ได้ซื้อไว้ แต่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรไว้ก่อน จนกว่าจะมีการชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวครบถ้วน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนเป็นการทั่วไป มิได้ใช้บังคับแก่รายใดรายหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีได้กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การซื้อที่ดินจัดสรรย่อมเป็นการตัดสินใจที่เป็นอิสระของผู้ซื้อ และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องรับรู้ว่าตนต้องร่วมเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน และมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยส่วนรวม สมาชิกสามารถใช้สิทธิในที่ดินจัดสรรและระบบสาธารณูปโภค แต่ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่รับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและการบริการสาธารณะ สมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะลาออกจากการเป็นสมาชิกได้เมื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้บุคคลอื่น แต่ต้องไม่มีหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคค้างชำระ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้ห้ามการโอนที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่อย่างใด และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ก็เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้สาธารณูปโภคภายในหมู่บ้านที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการจัดให้มีการบริการสาธารณะและสวัสดิการของสมาชิก บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร อันเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นการทั่วไป มิได้ใช้บังคับแก่รายใดรายหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔

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

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ