



คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

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

ศาลจังหวัดพญาส่างคำโต้แย้งของจำเลย (นาวาเอก วิทยา ละอองจันทร์) ในคดีหมายเลขดำที่ ผบ. ๓๘๖๘/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เทวี พาร์ค เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดพญาว่า เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ จำเลยซื้อที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๔๒๑๐ และสิ่งปลูกสร้างเลขที่ ๑๔๔/๙๙ ตำบลบางเสร่ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ต่อมาได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เทวี พาร์ค ตามทะเบียนเลขที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำเลยจึงมีหน้าที่ชำระเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามระเบียบข้อบังคับของโจทก์ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๘ หลังจากจำเลยเข้าเป็นสมาชิกของโจทก์ จำเลยชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพียงบางส่วน โจทก์บอกกล่าวให้จำเลยชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวหลายครั้งแต่จำเลยเพิกเฉย ทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ เพื่อขอให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของจำเลย

และฟ้องบังคับจำเลยให้ชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ จำเลยให้การว่า โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะจากจำเลย เพราะจำเลยได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และบอกเลิกการชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่โจทก์ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และได้ถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามระเบียบข้อบังคับของโจทก์ ข้อ ๔๗ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง โจทก์ไม่มีสิทธิให้เจ้าพนักงานที่ดินระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของจำเลย การกระทำของโจทก์ทำให้จำเลยเสียหาย

ต่อมาจำเลยยื่นคำร้องขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยโต้แย้งว่า จำเลยได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของโจทก์ เนื่องจากคณะกรรมการของโจทก์ล้วนเป็นชาวต่างชาติและมีพฤติการณ์ส่อไปในทางไม่สุจริต จำเลยไม่สามารถตรวจสอบการบริหารได้ เพราะโจทก์ไม่ยินยอม การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่ สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วนนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นการจำกัดเสรีภาพของจำเลยในการปฏิเสธการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งสำนักงานที่ดินไม่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของจำเลยอันเป็นสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

ศาลจังหวัดพญาเห็นว่า โจทก์ฟ้องให้จำเลยชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ จำเลยให้การต่อสู้ว่า โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว

เนื่องจากจำเลยได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกและบอกเลิกการชำระเงินค่าใช้จ่าวดังกล่าวแก่โจทก์แล้ว โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งว่า จำเลยยังคงอยู่เรื่อยมาและเป็นสมาชิกของโจทก์ ซึ่งต้องอาศัยพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐ ในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท เมื่อจำเลยอ้างว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ จึงเห็นควรส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้มีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดพญา จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วน ที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผล ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น วรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองว่าเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองว่าการจำกัดเสรีภาพตาม วรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายของรัฐเพื่อใช้ในการควบคุมและจัดระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด

ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว แม้บทบัญญัตินี้จะกำหนดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำได้ ประกอบกับเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการรวมกันของบุคคล โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงมีส่วนร่วมในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและร่วมรับภาระในการชำระเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการใช้สาธารณูปโภคร่วมกัน และการที่จะพ้นจากความรับผิดชอบได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรให้แก่บุคคลอื่นแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ ในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปนั้น เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว อันเป็นมาตรการบังคับ โดยให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคดำเนินการให้ถูกต้องและไม่เป็นการเอาเปรียบสมาชิกคนอื่น ๆ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทำได้ ประกอบกับเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ เมื่อจำเลยชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรครบถ้วนแล้ว ก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรดังกล่าวได้ อีกทั้ง

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง มีใช้บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

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

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายवलันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๔

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

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” อันเป็นบทบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งแม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ฯลฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่ก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมของประชาชน ตามที่มาตรา ๖๔ วรรคสามให้อำนาจกระทำได้ และลักษณะการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ เป็นการใช้บังคับทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้พระราชบัญญัตินี้จะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการลาออกจากการเป็นสมาชิกไว้ ก็เป็นเพราะกฎหมายต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายมีส่วนร่วมในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และร่วมกันรับภาระในการออกค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารและการจัดการสาธารณูปโภคจนกว่าจะมีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔ ส่วนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณี

ที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน...” การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป เช่นนี้ เป็นเพียงการจำกัดสิทธิชั่วคราว อันเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ค้างชำระต้องชำระค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องครบถ้วนเสียก่อน เพื่อไม่ให้เป็นการเอาเปรียบสมาชิกอื่น เพราะถ้าปล่อยให้จดทะเบียนโอนสิทธิไปได้ ก็เท่ากับปล่อยให้ผู้ค้างชำระเงินดังกล่าวหลุดออกจากการถูกบังคับชำระหนี้โดยมีหลักประกันไป ซึ่งกรณีนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ก็ให้อำนาจกระทำได้ และเป็นการจำกัดสิทธิเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อมีการชำระเงินที่ค้างอยู่ครบถ้วนแล้ว ก็สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ตามปกติ จึงถือได้ว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ ภัคธีธนากุล 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 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป อันเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ทั้งต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น การห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงมิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดได้โดยผลแห่งกฎหมายนั้น ๆ ตามที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับมาตรา ๔๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน เป็นบทบัญญัติที่มุ่งประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินว่า บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่าย 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 ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” 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 การที่พระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นก็เพื่อกำหนดให้มี ผู้มารับผิดชอบแทนผู้จัดสรรที่ดินในการบริหารจัดการและดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ค่าพนักงานรักษาความปลอดภัย ค่าจัดเก็บขยะ ค่าไฟฟ้าส่วนกลาง เป็นต้น และในการที่จะตกลงร่วมกันว่าจะมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่ กฎหมายไม่ได้บังคับว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จะต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ จะจัดตั้งนิติบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นแทนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๔ (๑) หรือจะไม่จัดตั้งนิติบุคคลใด ๆ ก็ได้ตามมาตรา ๔๔ (๒) หรือมาตรา ๔๔ (๓) ซึ่งเป็นเรื่อง ความสมัครใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่หากมีการตกลงที่จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกันแล้ว ก็เป็น เรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกันเองที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการบริหาร จัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อไว้ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว ย่อมต้องถูกดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของ ผู้ค้างชำระแค่เพียงชั่วคราว แม้บทบัญญัติทั้งสองจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นไว้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๔ วรรคสาม ทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ถือว่าเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

#### พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๗ เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่นิติที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ใดซื้อหรือได้โอนกลับมาเป็นของผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

มาตรา ๕๐ ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตรา ที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่ หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของ ผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์ เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ

#### ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม เป็นบทบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นมาตรการทางกฎหมายของรัฐเพื่อใช้ในการควบคุม และจัดระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน และมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และในคำปรารภของพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติให้กระทำได้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ในมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกราย เป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

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



พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แม้จะถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำได้ ประกอบกับการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ส่วนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกจากสมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงมีส่วนร่วมในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและร่วมรับภาระในการออกเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการใช้สาธารณูปโภคร่วมกัน การที่จะพ้นจากความรับผิดชอบได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรดังกล่าวให้กับบุคคลอื่นแล้ว และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ก็มีใช้บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระดังกล่าวเป็นการชั่วคราว ถือเป็นมาตรการบังคับ โดยให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคดังกล่าว

ได้ดำเนินการชำระเงินให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เป็นภาระเอาเปรียบสมาชิกคนอื่น ๆ แม้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ก็บัญญัติให้กระทำได้ ประกอบกับเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ทั้งนี้ เมื่อได้ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคแล้ว ก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรดังกล่าวได้ตามปกติ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็มีใช้บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๔

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

นายจรรยา อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๔

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินว่า ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนวรรคสองเกี่ยวกับการสืบมรดก ซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นในคดีนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือ หน่วยงานอื่น วรรคสอง บัญญัติรับรองว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ส่วนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของรัฐ เพื่อการควบคุมและจัดระเบียบการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประชาชน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในคำปรารภของพระราชบัญญัติระบุว่า พระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา ๔๕ แล้วนั้น ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคน เพราะการซื้อที่ดินจัดสรร เป็นการที่จะเข้ามาอยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรเดียวกัน อันมีการใช้ประโยชน์ในสิ่งสาธารณูปโภคร่วมกัน ซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการ ตลอดจนร่วมรับผิดชอบในค่าบำรุงรักษาและค่าบริหารจัดการร่วมกันด้วย หากผู้ใดไม่ยอมรับผิดชอบดังกล่าว ก็จะต้องไม่ตัดสินใจเข้าเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านจัดสรรนั้น เมื่อตัดสินใจซื้อก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง กฎหมายหาได้บังคับให้เป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่อย่างใดไม่ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แม้จะถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือ

หมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำได้ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นไปเท่าที่จำเป็น ไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยแล้ว การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการลาออกจากสมาชิกภาพของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ ก็เพราะต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินหมู่บ้านจัดสรรทุกแปลงมีส่วนร่วมในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและร่วมรับภาระในการออกค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภคร่วมกันเพื่อความสามัคคีระหว่างหมู่คณะของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การที่จะพ้นจากการเป็นสมาชิกได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินหมู่บ้านจัดสรรคนนั้น ๆ ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนไปให้บุคคลอื่นแล้ว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔

สำหรับที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ในที่นี่คือจำเลย) ในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ในที่นี่คือจำเลย) เป็นการชั่วคราว ถือเป็นมาตรการบังคับโดยใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ค้างชำระได้ดำเนินการชำระให้ถูกต้อง ไม่เป็นการเอาเปรียบสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรคนอื่น ๆ กรณีเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทำได้ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเท่าที่จำเป็น ไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และกฎหมายที่จำกัดสิทธิก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ในที่นี่คือจำเลย) ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรครบถ้วนแล้ว ก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรดังกล่าวได้ตามปกติ ถือว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

นายเฉลิมพล เอกอรุ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ค้ำชำระเงินติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป ให้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่า จะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้วเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตรา เป็นเพียงมาตรการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกฎหมายกำหนดให้ ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินจัดสรรนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคและ บริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายจึงต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร และเป็นผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเมื่อมีการจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว และเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก และเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายใน การบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจาก สมาชิกได้ ส่วนในกรณีที่ดินแปลงย่อยใดไม่มีผู้ซื้อ ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบออกค่าใช้จ่าย การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของที่ดินจัดสรรจึงถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมทั้งของ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายและผู้จัดสรรที่ดินด้วย การกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรก็เพื่อให้ดูแลและรักษาประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะเรื่องการบริหารรักษาสาธารณูปโภคและ บริการสาธารณะ ส่วนการกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่มีการค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ก็เป็นเพียงการป้องกันมิให้ผู้ ที่ต้องรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ซึ่งได้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้จัดสรรที่ดิน ปฏิเสธไม่จ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบ เพื่อให้การบริหารรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายนุรักษ์ มาประณีต 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

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ในกรณีที่มิที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ใดซื้อหรือได้โอนกลับมาเป็นของผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่วนมาตรา ๕๐ วรรคสอง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ จนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน เห็นว่าเหตุผลที่บังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากทางหมู่บ้านจัดสรรมีค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่เจ้าของที่ดินทุกรายต้องร่วมกัน

ออกค่าใช้จ่าย เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าการจัดการสาธารณูปโภค ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้านจัดสรร แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๑ แต่ก็ยอมให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ สำหรับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ นั้น เห็นว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติขึ้นเพื่อสมและดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ ทุกประการ

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

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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 กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดิน ต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดให้มีขึ้น ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คือ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายใต้อำนาจที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด 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 การบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคจึงต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและตลอดไป 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร และกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ๕ ประการ คือ ๑) ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ๒) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๓) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น ๔) จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และ ๕) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินของบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอย หรือจำหน่ายจ่ายโอน อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การยึด การอายัด หรือการริบทรัพย์สิน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม วรรคสอง บัญญัติรับรองให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการ หรือความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ และวรรคสาม วางหลักเกณฑ์ว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลของการประกาศใช้ว่าเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินจึงได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงการเข้าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ในมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ว่า “เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกราย เป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทที่บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว กฎหมายบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพ

ในการรวมกันเป็นสมาคม องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บ้างก็ตาม แต่ก็เป็น การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการบริหาร จัดการด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้านจัดสรร ให้เกิดประโยชน์ อย่างสูงสุดแก่สมาชิกทุกคนให้เป็นไปอย่างเสมอภาคเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำ และเป็นไปตามหลักการที่ว่า การตรากฎหมายของกฎหมาย ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพไม่ได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรร ในกรณีที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณสุขโรค ติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงินเป็นการชั่วคราว เป็นมาตรการที่รัฐใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณูปโภคได้ดำเนินการชำระให้ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อความเป็นธรรมและไม่เป็นการเอาเปรียบสมาชิก นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรคนอื่น ๆ กรณีจึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทำ ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิเพียงชั่วคราวเท่าที่จำเป็น ไม่เป็น การกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิอย่างถาวร เพราะเมื่อผู้ค้างชำระได้ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและ การจัดการสาธารณสุขโรคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรครบถ้วนแล้วก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในที่ดินจัดสรรได้ตามปกติ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด โดยมาตรา ๔๕ บัญญัติให้การตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าเมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อหรือได้โอนกลับมาเป็นของผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร นั้น เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด ซึ่งการเป็นสมาชิกนั้น หมายถึงผู้มีสิทธิและมีส่วนร่วมในสมาคมหรือองค์การใด ๆ ดังนั้น การเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงหมายถึง ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนเป็นผู้มีสิทธิและมีส่วนร่วมในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้สาธารณูปโภค เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิก จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก เป็นต้น ส่วนการจัดเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ให้จัดเก็บเป็นรายเดือนตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง กำหนดจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลงตามอัตราค่าใช้จ่ายตามประเภทที่กำหนดในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องออกค่าใช้จ่ายและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ซื้อ 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