



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 จำเลยจึงมีหน้าที่ชำระเงิน  
ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามระเบียบข้อบังคับของ  
โจทก์ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๘ หลังจากจำเลย  
เข้าเป็นสมาชิกของโจทก์ จำเลยชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพียงบางส่วน โจทก์บอกกล่าวให้จำเลยชำระเงิน  
ค่าใช้จ่ายดังกล่าวหลายครั้งแต่จำเลยเพิกเฉย ทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน  
จังหวัดชลบุรี 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 บัญญัติให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่ 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

เนื่องจากจำเลยได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกและบอกเลิกการชำระเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่โจทก์แล้ว โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งว่า จำเลยยังคงอยู่เรื่อยมาและเป็นสมาชิกของโจทก์ ซึ่งต้องอาศัยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐ ในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท เมื่อจำเลยอ้างว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ จึงเห็นควรส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้มีประเด็นโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ ซึ่งศาลจังหวัดพัทธยาจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย 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 เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

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 โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนุญ 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 โดยให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคดำเนินการให้ถูกต้องและไม่เป็นการ เอาเปรียบสมาชิกคนอื่น 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 เอกอรุณ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ