# บทที่ 4

# วิเคราะห์มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ
# การจัดสรรที่ดิน

## 1. วิเคราะห์มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ

### 1.1 กรณีการใช้ระบบเอสโครว์กับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในการจัดสรรที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากที่กล่าวมาในบทที่ 3 ในส่วนขั้นตอนของการทำสัญญาจะซื้อจะขาย เมื่อผู้ซื้อพบ
อสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ซื้อต้องการจะซื้อ ผู้ซื้อก็จะทำข้อเสนอซื้อในรูปของสัญญาจะซื้อจะขายและวางเงินมัดจำมาตรฐานพร้อมกับนำเงินมัดจำจำนวนหนึ่งไปเสนอแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ การวางเงินมัดจำไว้ให้พร้อมกับข้อเสนอนั้น เป็นการที่ผู้ซื้อแสดงความจริงใจที่จะซื้ออสังหาริมทรัพย์ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ซื้อก็อาจยังมีความแน่ใจในตัวเจ้าของทรัพย์ว่าเจ้าของทรัพย์ที่ตนติดต่อขอซื้อนั้นเป็นเจ้าของที่แท้จริง และมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นหรือไม่ หรือทรัพย์สินดังกล่าวมีปัญหาเรื่องการโอน หรือติดจำนองเกินราคาที่ขายหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้แม้ว่านายหน้าของเจ้าของทรัพย์จะได้ทำการตรวจสอบโดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วก่อนที่จะนำทรัพย์ออกวางตลาดก็ตาม แต่ความผิดพลาดและข้อเท็จจริงอาจเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนมือกันได้เสมอจึงเป็นการเสี่ยงจนเกินไปที่ผู้ซื้อจะส่งมอบเงินมัดจำให้แก่ผู้ขาย ดังนั้น แนวความคิดที่ให้ผู้ซื้อออกเช็คสั่งจ่ายในนามของบุคคลหนึ่งแทนการสั่งจ่ายให้แก่ผู้ขายโดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันว่าหากผู้ขายไม่ตกลงสนองตอบเงื่อนไข หรือมีอุปสรรคที่ทำให้ผู้ขายไม่สามารถตอบสนองต่อเงื่อนไขที่ผู้จะซื้อเสนอมา ทั้งสองฝ่ายก็จะไม่มีสัญญาต่อกัน ผู้ขายก็จะไม่ได้เงินมัดจำและเงินจำนวนอื่นๆ ที่ระบุไว้ในสัญญา และผู้ซื้อก็จะไม่สูญเสียเงินโดยไม่จำเป็น

สำหรับในประเทศไทย กรณีมีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเกิดจากความไม่มั่นใจของผู้ซื้อ ผู้ขายและสถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุน

ตนจะได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงินหรือไม่ นอกจากนี้เกิดจากปัญหาในการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้ซื้อผู้ขาย ยังไม่มีมาตรการการให้ความมั่นใจกับทุกฝ่ายชัดเจน การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต้องจัดสรรที่ดินและจัดให้มีสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ การปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา เมื่อโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้จะซื้อแล้ว ผู้จะซื้อก็จะชำระเงินค่าที่ดินจัดสรรตามสัญญาให้แก่ผู้จัดสรรแต่หากผู้จะซื้อไม่ชำระเงินค่างวด (เงินดาวน์) ตามสัญญาผู้จัดสรรก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและริบเงินทั้งหมดของผู้จะซื้อที่ชำระมาแล้วได้เลย และหากผู้จัดสรรไม่จัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้จะซื้อก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและเรียกร้องเงินที่ชำระไปแล้วพร้อมค่าเสียหายจากผู้จัดสรรที่ดินได้ เห็นได้ว่า กรณีผู้จัดสรรไม่จัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาผู้จะซื้ออยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการที่จะบังคับให้จัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาโดยธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันการดำเนินการจัดสรร อาจชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันไม่เพียงพอแก่การดำเนินงาน หรือไม่ชำระเงินเลย เพราะธนาคารทราบดีว่าอาจไล่เบี้ยเอาเงินค้ำประกันคืนจาก ผู้จัดสรรไม่ได้ หรือหากผู้จะซื้อบอกเลิกสัญญาและเรียกเงินคืน โดยการฟ้องคดีผู้จะซื้อก็อยู่ในฐานะเสียเปรียบ โดยผู้จะซื้อไม่มีความแน่นอนในการได้รับเงินคืน หรือต้องมีความยุ่งยากในการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้ผู้จัดสรรชำระเงินคืน

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางที่น่าจะมีประสิทธิผลในการบังคับควบคุมให้ผู้จัดสรรดำเนินการจัดสรรที่ดินดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา และมีประสิทธิผลในการคืนเงินให้แก่ผู้จะซื้อ กรณีผู้จัดสรรผิดสัญญา ดังนั้น จึงควรนำแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางเป็นตัวแทนทำการซื้อขายแทนผู้จัดสรรและผู้จะซื้อ ที่เรียกว่า ระบบเอสโครว์ [1] มาปรับใช้กับประเทศไทยในการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายในการดำเนินการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะการผ่อนชำระเงินดาวน์ค่าก่อสร้างบ้าน ซึ่งระบบ Escrow จะช่วยดูแลการจ่ายเงินดาวน์เอาไว้จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย และหากผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือมีเจตนาทุจริตคู่สัญญาก็จะได้สิทธิในเงินดาวน์ดังกล่าว แต่การใช้ Escrow ในประเทศไทยควรมีข้อกำหนดใน

---

[1] พรชัย ธนากิจพาณิชย์.(2547). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543** . วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 153 – 155.

การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในการจัดสรรที่ดิน ที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ ต้องเป็นการซื้อขายที่มีการชำระเงินดาวน์ ต้องมีสัญญาจะซื้อจะขายและต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์เกิดขึ้น

**1.2 วิเคราะห์มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดินในประเทศออสเตรเลีย**

1.2.1 กรณีการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลาง

ในกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้แบ่งประเภทของโครงการจัดสรรที่ดินออกเป็นสองประเภท โดยอยู่ในบังคับของกฎหมายคนละฉบับ

คือ ประเภทมีทรัพย์ส่วนกลาง และประเภทไม่มีทรัพย์ส่วนกลางซึ่งประเภทมีทรัพย์ส่วนกลางนั้นจะต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาดูแลบำรุงรักษาซ่อมแซม และบริหารทรัพย์ส่วนกลาง ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนาที่ดินที่เจ้าของโครงการได้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการเพื่อการขออนุมัติโดยทรัพย์ส่วนกลางได้แก่ ถนน สวน สนามเทนนิส สระว่ายน้ำ และสโมสร ทั้งนี้ นิติบุคคลที่มาดูแลทรัพย์ส่วนกลางจะเรียกว่า "นิติบุคคลบ้านจัดสรร" (The Association) ในการจดทะเบียนตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้จัดสรรต้องมีการจัดตั้งทันทีพร้อมกับการยื่นเสนอผังโครงการและเอกสารแผนพัฒนาที่ดินกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐ ซึ่งประเภทมีทรัพย์ส่วนกลางนั้นจะต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลหลังจากนั้นจึงให้สมาชิกภายในโครงการที่เป็นเจ้าของที่ดินทำการเลือกตั้งบุคคลจากสมาชิกเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารทรัพย์ส่วนกลางที่เจ้าของโครงการฯโอนกรรมสิทธิ์ให้เรียกว่า "คณะกรรมการบริหาร" (The Executive Committee) โดยบรรดาสมาชิกทุกคนที่อยู่อาศัยภายในโครงการจัดสรรที่ดินจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ผู้จัดสรรได้วางไว้ในรูปแบบของแผนพัฒนาที่ดินที่จดทะเบียนตั้งแต่เริ่มขออนุมัติจัดสรรกับเจ้าหน้าที่ ส่วนแนวทางในการดำเนินการรักษาดูแลและบริหารทรัพย์ส่วนกลางของนิติบุคคลบ้านจัดสรรจะมีลักษณะเหมือนกับการบริหารของนิติบุคคลอาคารชุดที่จะเป็นไปตามข้อบังคับของอาคารชุดซึ่งได้จดทะเบียนไว้ เพียงแต่ว่าข้อบังคับในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรของประเทศออสเตรเลียจะไม่มีรูปแบบมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ตายตัว โดยจะให้ผู้จัดสรรเป็นผู้กำหนดข้อบังคับขึ้นมาบริหารกันเอง ภายใต้นโยบายอย่างกว้าง ๆ ของรัฐที่คอยกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมและสมควรตามจุดมุ่งหมายในการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินแต่ละโครงการ และตามแต่สมาชิกภายในโครงการเห็นสมควรแก่ชุมชนของตน

จากรูปแบบของการดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลางของโครงการพัฒนาที่ดินชุมชนบ้านจัดสรรในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายของรัฐได้บังคับให้เจ้าของโครงการจัดทำรูปแบบของผังโครงการและแผนพัฒนาที่ดินในโครงการโดยจะต้องกำหนดข้อบังคับของการจัดสรรและกฎระเบียบในการอยู่อาศัยร่วมกันของสมาชิกภายในโครงการบ้านจัดสรร ตั้งแต่เริ่มเสนอโครงการ เพื่อขออนุมัติจากเจ้าหน้าที่พร้อมกับจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร เพื่อเข้ามาบริหารทรัพย์ส่วนกลาง อันมีคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกภายในโครงการเลือกตั้งกันเข้ามา และเจ้าของโครงการที่ต้องโอนทรัพย์ส่วนกลางให้แก่นิติบุคคลบ้านจัดสรรตามเงื่อนไขของกฎหมายให้บริหารแทนสมาชิกภายในโครงการ ฯ ดังนั้น ในภาพของการจัดตั้งและบริหารงานของนิติบุคคลบ้านจัดสรร มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของนิติบุคคลอาคารชุดของประเทศไทย ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะมีข้อแตกต่างกันในเรื่องของความยืดหยุ่น ในการจัดทำข้อบังคับเพื่อบริหารโครงการฯและระยะเวลาในการจัดตั้ง ระยะเวลาในการโอนทรัพย์ส่วนกลางของเจ้าของโครงการให้แก่นิติบุคคลบ้านจัดสรรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ รูปแบบของนิติบุคคลบ้านจัดสรรเพื่อการบริหารงานและดูแลบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลางของประเทศออสเตรเลียจึงเป็นแนวทางหนึ่งของการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรเพื่อเข้ามาบริหารชุมชนด้านสาธารณูปโภค และทรัพย์ส่วนกลางในโครงการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวควรจะนำเรื่องของการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในเวลาเดียวกันกับการขออนุญาตจัดสรรที่ดินของโครงการจัดสรรพร้อมทั้งการจดทะเบียนข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรเกี่ยวกับรายละเอียดในการบริหารงาน การบริการ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สมาชิกผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนในโครงการจะต้องปฏิบัติตาม โดยกำหนดให้เป็นการบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องการจัดสรรที่ดินก่อนที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายกัน ทันทีมาใช้บังคับมากกว่าที่จะต้องกำหนดระยะเวลาเป็นลำดับตามมาตรา 44 ที่บัญญัติไว้ในปัจจุบัน

### 1.2.2 กรณีเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในการควบคุมดูแลชุมชน บ้านจัดสรร

โดยปกติแล้วข้อบังคับในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรร เจ้าของโครงการได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาที่ดินนั้น กฎหมายกำหนดให้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลบ้านจัดสรรและสมาชิกทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ บุคคลใดก็ตามที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ถ้าเห็นว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับก็สามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่ดูแลชุมชนบ้านจัดสรร เพื่อให้ไกล่เกลี่ย หรือระงับ

ข้อพิพาทนั้น ๆ อย่างเป็นทางการ โดยเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อ ผู้ซื้อกับผู้ซื้อ นิติบุคคลบ้านจัดสรรกับสมาชิก หรือระหว่างนิติบุคคลบ้านจัดสรรด้วยกันเอง ในกรณีที่เป็นโครงการใหญ่และมีหลายนิติบุคคลที่ใช้ทรัพย์สินบางอย่างร่วมกัน ตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ต้องการให้มีส่วนกลาง คือ The Community Land Development Act 1989 มาตรา 62 ให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เรียกว่า The Community Schemes Commissioner และ มาตรา 63 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า The Community Schemes Boards ขึ้นทำหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทเป็นขั้นตอนไว้ ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ ได้แก่ นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้จัดการโครงการ เจ้าของ
ที่ดินแปลงที่จะนำไปจัดสรรหรือบุคคลที่มีสิทธิหรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินหรือครอบครองที่ดิน

2) หน่วยงานที่รับคำร้องทุกข์ ได้แก่ The Community Schemes Commissioner ที่
เป็นผู้ดูแลชุมชนบ้านจัดสรรที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ ( Commissioner ) จะให้คำแนะนำและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในเบื้องต้นเพื่อยุติปัญหาและสามารถมีอำนาจออกคำสั่งชั่วคราวในปัญหาแวดล้อมที่ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ ถ้ามีการยื่นคำร้องเข้ามาอย่างเป็นทางการ ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ (Commissioner) ก็มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทได้

3) คณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ได้แก่ The Community Schemes
Boards โดยผู้ที่ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อ The Community Schemes Commissioner แล้ว แต่ไม่พอใจใน
คำตัดสินชี้ขาดหรือคำสั่งของ Commissioner ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ The Community Schemes Boards ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งคณะกรรมการของ Boards กฎหมายจะกำหนดองค์ประกอบและสถานะของบุคคลไว้ตลอดจนสถานที่ที่ใช้ในการพิจารณา ทั้งนี้ Boards มีอำนาจพิจารณาในเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับและการจัดการนิติบุคคลบ้านจัดสรร การออกคำสั่งเกี่ยวกับการจ่ายเงินเข้ากองกลาง หรือกระทำการตั้งตัวแทนจัดการงานของนิติบุคคลบ้านจัดสรร เป็นต้น

4) การยื่นฟ้องต่อศาล ได้แก่ The Supreme Court of New South Wales ถ้าผู้ร้องทุกข์
ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ Boards ผู้ร้องทุกข์สามารถนำคดียื่นฟ้องต่อศาลได้ แต่มีข้อจำกัดในการยื่นคำฟ้องก็คือจะกระทำได้เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ตัวบทกฎหมายที่ใช้เพื่อควบคุมดูแลชุมชนบ้านจัดสรร และการจัดสรรที่ดินที่มีทรัพย์ส่วนกลาง คือ The Community Land Development Act 1989 นั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการระงับข้อพิพาทไว้เป็นขั้นเป็นตอนในกฎหมายตั้งแต่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ ขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ (Commissioner) การยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการไปจนตลอดถึงการยื่นฟ้องต่อศาลเฉพาะในประเด็นข้อกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเฉพาะเพื่อคุ้มครองดูแลชุมชนบ้านจัดสรรอย่างแท้จริงในฉบับเดียวกัน ตั้งแต่เริ่มต้นขอจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการ การดูแลทรัพย์ส่วนกลาง การจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร การบริหารชุมชนบ้านจัดสรร และขั้นตอนการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้มีกฎหมายรองรับในกฎเกณฑ์ปฏิบัติตนของสมาชิกภายในโครงการชุมชนบ้านจัดสรรทุกคนที่เกี่ยวข้องต่างก็รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆกำหนดไว้ในการอยู่ร่วมกันภายในชุมชนบ้านจัดสรร ดังนั้นตัวอย่างของกฎหมายที่ใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่ควรนำมาใช้ในการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมและดูแลบ้านจัดสรรในประเทศไทยต่อไป ซึ่งเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นภายในชุมชนหมู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์ส่วนกลาง ทรัพย์ส่วนบุคคล การฝ่าฝืนกฎระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารงานของนิติบุคคลบ้าน จัดสรร ควรมีขั้นตอนการหาข้อยุติและระงับข้อพิพาท ดังนี้

(1) ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรให้สภากรรมการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้าน
จัดสรร ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานของคณะกรรมการและผู้จัดการนิติบุคคลบ้านจัดสรร ตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้นก่อน ด้วยการให้คำแนะนำและประนอมข้อพิพาท

(2) ขั้นตอนการอุทธรณ์ กรณีมีการยื่นคำร้องทุกข์อย่างเป็นทางการต่อสภา

กรรมการบริหาร ฯ ทางสภา ฯ ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ฯ ซึ่งหากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วย ผู้นั้นก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของทางราชการ คือ คณะอนุกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด

(3) การฟ้องร้องต่อศาล ถ้าผู้ร้องทุกข์หรือคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการ ฯ ก็มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

## 2. วิเคราะห์มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

### 2.1 วิเคราะห์มาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนโดยรัฐ

2.1.1 กรณีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 21 บัญญัติว่า “ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ .....” และในมาตรา 4 ได้ให้นิยามของ “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อย รวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียว หรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึง การดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่เกิน 10 แปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดสรรที่ดิน คือ การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อย รวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน

และได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลาสามปี หากผู้ใดกระทำการครบหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ต้องยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินแต่ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินจะต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินหลายฉบับ ดังนั้น การขออนุญาตจัดสรรที่ดินจึงเป็นการเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่าย สำหรับ

ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน และยังสูญเสียโอกาสในการจำหน่ายที่ดินอีกด้วย การหลบหลีกเลี่ยงกฎหมายจัดสรรที่ดิน จึงมักจะพบเห็นกันอยู่บ่อยครั้งด้วยวิธีดังต่อไปนี้

1) วิธีการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียว เป็นต้นว่า

1. สามีภรรยาคู่หนึ่งมีบุตร 9 คน ได้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อย 9 แปลง จาก

นั้นยกให้บุตรคนละ 1 แปลง ภายหลังบุตรแต่ละคนได้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยออกไปอีกคนละ 9 แปลง

2. นาย ก แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อย 9 แปลง โดยขายให้กับบุคคลอื่น 9 คน ๆ

ละ 1 แปลง ต่อมาผู้ซื้อแต่ละคนได้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยคนละ 9 แปลง

3. บริษัทจำกัด ได้ซื้อที่ดินแปลงหนึ่งมาแบ่งแยกออกเป็น 9 แปลง แล้วโอนขายให้กับ

ผู้ถือหุ้น ลูกจ้าง หรือ พนักงานของบริษัท 9 คน ๆ ละ 1 แปลง เพื่อแบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยอีกคนละ 9 แปลง

2) วิธีการแบ่งกรรมสิทธิ์รวม เป็นต้นว่า

1. พนักงานธนาคารกับพวกรวม 9 คน แบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินแปลงหนึ่งแยกเป็น

เจ้าของที่ดินแปลงย่อยคนละ 1 แปลง ต่อมาแต่ละคนก็แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยอีกคนละ 9 แปลง

2. เจ้าของที่ดินแบ่งขายที่ดินโดยวิธีให้ผู้ซื้อเข้าถือกรรมสิทธิ์รวมมีค่าตอบแทนก่อน แล้วขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในภายหลังเป็นครั้งคราว ครั้งละไม่เกิน 9 แปลง แต่เมื่อนับรวมแปลงที่แบ่งแยก จากการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมทุกครั้งแล้วเกินกว่า 9 แปลง

3. นาย ก เป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่ง นาย ข มีอาชีพค้า หรือจัดสรรที่ดิน ได้ซื้อที่ดิน

จากนาย ก แต่ไม่รับโอนเพื่อนำมาแบ่งโดยตรงเมื่อรวบรวมผู้ซื้อครบตามจำนวนแปลงที่จะแบ่งขาย

แล้ว จึงให้ นาย ก โอนขายให้แก่ผู้ซื้อ เพื่อแบ่งกรรมสิทธิ์รวมกันเอง โดยนาย ข เป็นผู้ดำเนินการ

และอำนวยความสะดวกอยู่เบื้องหลังการหลบหลีกจำหน่ายที่ดิน โดยไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนี้

ก. ในด้านผู้ซื้อ การทำหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน หรือที่ดินพร้อมบ้าน ไม่จำต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด อาจได้ที่ดิน หรือ ที่ดินพร้อมบ้านที่มีการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีสาธารณูปโภคหรือมีแต่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ถูกบังคับให้ต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ไม่มีธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกันการจัดทำและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินอาจทำนิติกรรมกับบุคคลอื่นก่อภาระผูกพัน แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะได้ ผู้ซื้อที่ดินไม่อาจจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ .ศ. 2543 เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคในโครงการไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาได้ เป็นต้น

ข. ในด้านของรัฐ การจำหน่ายที่ดินที่หลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หากมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รัฐจะไม่สามารถควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ เนื่องจากรัฐไม่สามารถนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คู่กรณีได้ จะต้องใช้กฎหมายทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 21 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ฯลฯ ซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาท ถึง หนึ่งแสนบาท ตามนัยมาตรา 59 และตามมาตรา 22 กฎหมายยังได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่รอการดำเนินการ เรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อนในกรณีที่ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป และไม่อาจแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน ซึ่งหากผู้ขอไม่เห็นด้วยก็ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือ จังหวัด แล้วแต่กรณีภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการมิได้มีคำวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเรื่องแบ่งแยกที่ดินนั้นต่อไป เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว ให้ แจ้ง คำวินิจฉัยเป็นหนังสือ ให้ผู้อุทธรณ์

ทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

หลักการของมาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มีเจตนารมณ์ในการป้องกันการจัดสรรที่ดินนอกระบบซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับผู้ประกอบการรายย่อย และเป็นการป้องกันมิให้ผู้ซื้อที่ดิน มีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมแล้ว ยังเป็นการลดภาระของรัฐ ในการแก้ไขปัญหาการจราจร การจัดเตรียมสาธารณูปโภคและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสภาพบ้านเมืองอีกด้วย

ในส่วนของกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติมีหน้าที่ดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0517.2/ ว 1881 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2548 เรื่องการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย เพื่อหลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้

1) ให้พิจารณาตามบทวิเคราะห์ศัพท์ “การจัดสรรที่ดิน” โดยเคร่งครัด

2) กรณีที่มีผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำหน่ายที่ดิน โดยมีผู้รับโอนจำนวนหลาย ๆ คน ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในลักษณะที่จะมีการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยจำหน่ายต่อไป เช่นมีผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้าหรือจัดสรรที่ดินเป็นผู้ดำเนินการหรืออยู่เบื้องหลังหาชื่อบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือเครือญาติหรือบุคคลที่สามารถควบคุมได้เข้ามารับโอนหลาย ๆ คน หลาย ๆ แปลงในที่ดินที่มีพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงกัน เพื่อจะได้ยื่นขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและจำหน่ายที่ดินได้แบ่งเป็นแปลงย่อยต่อไป หรือให้ผู้รับโอนเข้าถือกรรมสิทธิ์รวมจำนวนตั้งแต่สิบคนขึ้นไป หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่น ๆ อันเป็นการจงใจจำหน่ายที่ดินเป็นแปลงย่อย เพื่อหลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนั้น เมื่อมีผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยละเอียดเพื่อให้ทราบว่า การขอดำเนินการเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ อย่างไร หากมีเหตุอันควรสงสัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบสภาพที่ดินแปลงดังกล่าวว่ามีการปรับปรุงให้มีสาธารณูปโภค หรือไม่ มีสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ มีการประชาสัมพันธ์ขายโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เอกสาร เอกสารแผ่นผับ หรือขึ้นป้ายโฆษณาหรือไม่

หากผลการสอบสวน ตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริง หรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน ให้แจ้งผู้ขอดำเนินการยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดิน หากผู้ขอไม่ยอมยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน หรือยืนยันว่าการดำเนินการของตนไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาโดยเร็ว

3) กรณีที่มีผู้ยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยต่อเนื่องติดต่อกันมีจำนวนรวมกัน
ตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกในนามเดิม แบ่งกรรมสิทธิ์รวม หรือแบ่งแยกในลักษณะอื่นใดที่คล้ายคลึงกันให้พิจารณาดำเนินการดังนี้

(1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอทราบว่า การแบ่งแยกที่ดินมีจำนวนรวมกัน
ตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน หากผู้ขอเห็นว่า การขอแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวมิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน ต้องแสดงหลักฐานประกอบคำขอว่าไม่ได้แบ่งแยกเพื่อการจัดสรรที่ดิน

(2) กรณีผู้ขอแสดงหลักฐานว่าไม่ได้แบ่งแยกเพื่อการจัดสรรที่ดินให้พนักงานเจ้า
หน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นทำให้เชื่อได้หรือไม่ว่า มิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินหากหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงไม่สามารถทำให้เชื่อได้โดยชัดแจ้งว่าไม่ได้แบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวน และตรวจสอบแผนผังการแบ่งแยกที่ดินว่ามีลักษณะเชื่อมต่อเป็นแผนผัง โครงการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้ดำเนินการหรืออยู่เบื้องหลังการดำเนินการ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบสภาพที่ดินแปลงดังกล่าวว่า มีการปรับปรุงให้มีสาธารณูปโภคหรือไม่ มีสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ มีการประชาสัมพันธ์ขายโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เอกสาร เอกสารแผ่นพับ หรือขึ้นป้ายโฆษณาหรือไม่

4) ให้แต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบเป็นประจำทุกเดือนเพื่อทราบว่า ได้มีการโฆษณาทางสื่อมวลชน ปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ หรือดำเนินการอื่นใด อันเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินและยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในเขตท้องที่จังหวัดนี้หรือไม่ โดยให้รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดและถ้ามีผู้ดำเนินการรายใดฝ่าฝืน กระทำการอื่นใดเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน ก็ให้รวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาไปพร้อมกันด้วย

และหากผลการพิจารณาของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดปรากฏว่า มีผู้ดำเนินการรายใดฝ่าฝืน โดยดำเนินการเข้าลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ดำเนินการประการใดแล้ว ขอให้แจ้งให้กรมที่ดินทราบด้วย

สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ให้คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรร
ที่ดินรายงานผลการตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต หากมีผู้ดำเนินการ
รายใดฝ่าฝืนกระทำการอื่นใดเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินก็ให้สอบสวน รวบรวมหลักฐาน ข้อเท็จจริงส่งให้กรมที่ดินภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

อนึ่ง การดำเนินการเพื่อการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยด้วยวิธีการใด ๆ โดยมีเจตนาหรือพฤติการณ์หลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเกิดการเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนโดย ทั่วไป ดังนั้น หากยังมีกรณีการดำเนินการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยอันเป็นการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเกิดขึ้นอีก และปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ละเลย ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหนังสือฉบับนี้ หรือมีส่วนรู้เห็นไม่สอดส่องกำกับดูแล พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ จะถูกพิจารณาโทษสถานหนักต่อไป

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ [2] เห็นว่า การหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต

---

[2] นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์. (2550 ,19 เมษายน) . **นักวิชาการที่ดิน 8ว กรมที่ดิน**. สัมภาษณ์

จัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการที่พบจากการร้องเรียนในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร อาจทำได้โดยการแบ่งแยกที่ดินและจำหน่ายที่ดินคราวละ 9 แปลงภายในสามปี พร้อมกันหลายแห่งบนที่ดินที่ไม่มีพื้นที่ติดต่อกันซึ่งหากทำหลายคราวทุกระยะเวลาสามปีจนที่ดินแปลงย่อยทั้งหมดสามารถติดต่อเชื่อมโยงกันได้หมดเป็นโครงการขนาดใหญ่ จึงเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 4 โดยการขยายระยะเวลาของการแบ่งแยกที่ดินจากเดิมสามปีเป็นภายในกำหนดเวลาห้าปี ซึ่งผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนทางการค้าการลงทุนที่น้อยลง อันจะไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินอีก

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์[3] เห็นว่าการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินมีสาเหตุมาจาก 1)ระเบียบกฎหมายในการขออนุญาตยุ่งยากต้องได้รับอนุญาตจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะมีการลดขั้นตอนและมีศูนย์บริการร่วม 2) นิยามคำว่าการจัดสรรที่ดินซึ่งจะต้องมีจำนวนแปลงตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปผู้ประกอบการเห็นว่า ถ้าจำนวนแปลงในการแบ่งแยกหรือจำหน่ายถึง 10 แปลงแล้ว ทำให้ต้นทุนสูงต้องอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎหมายการจัดสรรที่ดินโดยเคร่งครัด ทำให้การดำเนินธุรกิจไม่คล่องตัวและยืดหยุ่น ควรแก้ไขกฎหมายให้มีจำนวนแปลงตั้งแต่ 20 แปลงขึ้นไป และ 3) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการหลีกเลี่ยงเป็นเพราะไม่มีจิตสำนึกในการคุ้มครองผู้บริโภค ควรจัดอบรมและมีมาตรการลงโทษอย่างเด็ดขาดกรณีมีส่วนร่วมในการหลีกเลี่ยง ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ควรมีมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติม โดยการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 22 ให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินสามารถวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการจัดสรรที่ดิน หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการที่หลีกเลี่ยง ไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินกรณีมีการใช้อิทธิพลบีบบังคับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ และเห็นด้วยกับนายวัชรินทร์ ฯ ในการแก้ไขกฎหมายมาตรา 4 โดยขยายกรอบเวลาของการแบ่งแยกที่ดินจากเดิมภายในกำหนดเวลาสามปีแก้ไขเป็นภายในกำหนดเวลาห้าปี

#### 2.1.2 กรณีการไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง

---

[3] นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์. (2550, 4 กรกฎาคม). **นักวิชาการที่ดิน 6ว กรมที่ดิน**. สัมภาษณ์

ของผู้ขาย

กรณีที่ผู้ขายไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขาย ซึ่งตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน บัญญัติให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานที่กฎหมายกำหนดซึ่งแบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่ผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินจะต้องยื่นประกอบการขออนุญาต นอกจากนี้ในมาตรา 34 ยังได้บัญญัติรองรับอีกว่าสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อจะต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งก็คือแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรณีซื้อขายเฉพาะที่ดิน และกรณีซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของการบังคับใช้แล้วจากการศึกษาพบว่าแม้แบบมาตรฐานจะมีข้อบกพร่อง แต่ก็เป็นการคุ้มครองผู้ซื้อมากกว่าที่จะใช้สัญญาจะซื้อจะขายที่ผู้ขายได้ร่างขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อลงลายมือชื่อเพียงอย่างเดียวเพราะผู้ซื้อไม่มีโอกาสที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในสัญญาให้เป็นคุณแก่ผู้ซื้อ จึงต้องยอมเข้าทำสัญญาที่มีรายละเอียดเป็นคุณแก่ผู้ขายฝ่ายเดียว หากในกรณีที่ผู้ขายหลีกเลี่ยงไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจ ะขายที่ดินจัดสรร ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ซึ่งมีบทกำหนดโทษอยู่ในมาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าในระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย หากผู้ขายไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ประกาศใช้บังคับผู้ขายจะต้องได้รับโทษ จึงเท่ากับว่าเป็นการบังคับผู้ขายให้ไม่อาจที่จะใช้สัญญาจะซื้อจะขายซึ่งผู้ขายร่างขึ้นเองได้ เพราะหากไม่ใช้ตามแบบที่กำหนดก็จะต้องได้รับโทษ แม้โทษที่ได้รับอาจเล็กน้อยแต่อย่างไรก็ตามผู้ขายคงไม่เสี่ยงที่จะไม่ยื่นตามที่ได้กำหนด เพราะอาจจะมีผลต่อการได้รับอนุญาตการจัดสรรที่ดินได้

ในปัจจุบันพบว่ายังมีผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรรไม่น้อยที่ยังใช้สัญญาจะซื้อจะขายซึ่งร่างโดยผู้ประกอบการเองเพื่อเอาไว้ใช้กับผู้ซื้อ ทั้งที่มีการประกาศใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรมากกว่า 4 ปี แม้ในตอนยื่นขออนุญาตเพื่อทำการจัดสรรกรมที่ดินบังคับให้ผู้จัดสรรทุกโครงการต้องยื่นแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 34 แต่ในทางปฏิบัติหลังจากยื่นคำขออนุญาตแล้วหากผู้ขายใช้สัญญาที่ผู้ขายร่างขึ้นเองมีหลักการในมาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า สัญญาจะซื้อจะขายหากมิได้ทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร สัญญาส่วนนั้นไม่มีผลบังคับใช้ นั้นคือ ผู้ขายสามารถใช้สัญญาจะซื้อจะขายซึ่งผู้ขายร่างขึ้นเองได้ แต่เมื่อสัญญานั้นมีข้อความที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ซื้อ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อจะต้องตรวจสอบว่าสัญญาส่วนใดไม่เป็นคุณแก่

ผู้ซื้อเอง และเป็นหน้าที่ของผู้ซื้อเองที่ต้องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งรับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้บริโภคเพื่อที่จะให้ดำเนินการกับผู้ประกอบการแทนผู้บริโภค โดยที่กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขาย ที่ดินจัดสรร กลับไม่มีอำนาจในการดำเนินการแต่อย่างใด กรณีดังกล่าว หากกรมที่ดินจะมีบทบาทในด้านการติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบการบ้านจัดสรรซึ่งกระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในด้านสัญญา ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นให้ได้รับความเป็นธรรมพอสมควร เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทั้งในด้านเชิงรุกและเชิงรับ

ตามที่กล่าวมา จึงทำให้เห็นปัญหาว่าจะทำอย่างไรให้บทบัญญัติที่บังคับใช้มีความชัด
เจนแน่นอนและบังคับผู้ขายให้ใช้สัญญาชนิดเดียวกันกับที่ผู้ขายยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในมาตรา 34 ได้อนุญาตให้ผู้ขายสามารถใช้สัญญาจะซื้อจะขายของตนเองได้อยู่แล้ว แต่ไปติดที่มาตรา 63 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรจึงทำให้ตีความว่าแม้สัญญาที่ผู้ขายทำขึ้นเองจะมีข้อความในสัญญาที่เป็นคุณแก่ผู้ซื้อก็ตามแต่หากไม่ยื่นตามแบบที่กำหนดไว้ผู้ขายก็จะต้องรับโทษ แม้โทษที่ผู้ขายจะได้รับจากการไม่ใช้แบบมาตรฐานจะน้อยมากคือปรับไม่เกินห้าพันบาท แต่ผู้ขายคงไม่อยากที่จะทำผิดขั้นตอนที่ประกาศออกมาโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ซึ่งหากผู้ขายไม่ดำเนินการให้ถูกต้องอาจมีผลกระทบต่อการขออนุญาตจัดสรรที่ดินผู้ขายจึงดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้องไปก่อน

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่ามาตรการที่กำหนดให้มีแบบสัญญามาตรฐานตามมาตรา 34 เป็นการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ก็ยังมีทางเลือกสำหรับการทำสัญญาที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียด เนื่องจากการจัดสรรที่ดินแต่ละกรณีย่อมมีข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่แตกต่างกันตามสภาพที่ดินราคาที่ดินที่ซื้อขายและการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ การที่จะใช้สัญญาแบบเดียวกันหมดทุกกรณีย่อมไม่มีความเหมาะสม ซึ่งหากผู้จัดสรรที่ดินกำหนดรายละเอียดของสัญญาให้แตกต่างกันออกไปจากที่กำหนดไว้นั้นหากเงื่อนไขในสัญญานั้นไม่เป็นคุณกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ก็จะไม่มีผลบังคับกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรปัญหานี้เห็นว่าแม้ผู้จัดสรรที่ดินใดฝ่าฝืนไม่จัดทำแบบมาตรฐานสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 34 มีโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทตามมาตรา 63 โทษที่กำหนดไว้นั้นเมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่ผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับมีความแตกต่างกันมากทำให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่ให้

ความสำคัญกับการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามแบบมาตรฐานสัญญาที่กฎหมายกำหนดไว้ควรจะกำหนดโทษให้สูงกว่าที่กำหนดไว้

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่า การไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ขาย ปัญหามีอยู่ว่าทำอย่างไรที่จะให้ผู้ประกอบการใช้แบบมาตรฐานในการขออนุญาตและใช้กับผู้บริโภคอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียงแต่นำมาแสดงประกอบคำขอแต่เมื่อมีการทำสัญญาจริงกลับใช้อีกแบบหนึ่ง ควรกำหนดมาตรการตรวจสอบให้มีผลใช้อย่างจริงจัง และกำหนดโทษให้สูงกว่าปัจจุบันในกรณีที่ฝ่าฝืน

ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาดังกล่าว จะทำอย่างไรให้บทบัญญัติของกฎหมายมีผลบังคับใช้และกำหนดให้ผู้ขายใช้สัญญาประเภทเดียวกันกับที่ได้ยื่นเพื่อขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โดยควรกำหนดให้ผู้ขายใช้สัญญาได้ 2 ประเภท คือ แบบมาตรฐานของสัญญาที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด และแบบสัญญาที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ความเห็นชอบเพราะผู้จัดสรรที่ดินบางรายมีเหตุผลบางประการที่ไม่อาจใช้แบบมาตรฐานของสัญญาได้ และเพื่อไม่ให้ผู้จัดสรรที่ดินเลี่ยงไปใช้สัญญาที่ไม่ได้มาตรฐาน จึงกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นสัญญาที่ตนเองต้องการใช้มาเพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินพิจารณา จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 34 ดังนี้ คือ สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องใช้ตามที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ยื่นตามมาตรา 23 โดยถูกต้องตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด แต่หากผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะใช้สัญญาที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดทำขึ้นเอง ให้นำสัญญานั้นเสนอต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือบุคคลที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมอบหมายให้ดำเนินการแทนพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกรณีไป

2.1.3 กรณีคำว่า "สาธารณูปโภค" มีความหมายอย่างไร

โดยที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 4 มิได้กำหนดคำนิยาม "สาธารณูปโภค" ไว้เหมือนกับคำว่า "บริการสาธารณะ" ซึ่งหมายความว่า การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 23 (4) จึงทำให้เกิดปัญหาว่า อะไรบ้างที่ถือว่าเป็นสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีผลต่อการจัดทำ และการทำสัญญาค้ำประกันสาธารณูปโภค ตามมาตรา 24 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และการทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 และมีผลต่อการโอนกรรมสิทธิ์สาธารณูปโภคในโครงการให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น หรือโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งจะทำให้ผู้จัดสรรที่ดิน หลุดพ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44

อย่างไรก็ตาม มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ยกตัวอย่างสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภารจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพ ดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใด อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอมลดไป หรือ เสื่อมความสะดวกมิได้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกัน การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน ฯลฯ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ .ศ. 2544 หมวด 6 ได้กำหนดให้ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และระบบโทรศัพท์ เป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคด้วย

โดยที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 มิได้กำหนดคำนิยาม "สาธารณูปโภค" ไว้ เช่นเดียวกับคำว่า "บริการสาธารณะ" แต่ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ยกตัวอย่าง สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น และ ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2544 หมวด 6 ได้กำหนดให้ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และระบบโทรศัพท์ เป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณูปโภค จึงพอประมาณได้ว่าสาธารณูปโภค หมายถึง ถนน สวน สนามเด็กเล่น รวมทั้งระบบไฟฟ้า ระบบประปา และระบบโทรศัพท์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนผัง โครงการและวิธีการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาว่าสิ่งใดเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่และค่าใช้จ่ายประเภท
ใด ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพตลอดไป ตามมาตรา 43 ก่อนที่จะ
โอนให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นผู้ดูแลบำรุงรักษา เช่น ค่าจ้างคนงานดูแลรักษาสวนสาธารณะ ค่ารดน้ำต้นไม้ ตัดและตกแต่งต้นไม้ ใส่ปุ๋ย พรวนดิน และกวาดเก็บใบไม้ ถือเป็นค่าใช้จ่าย ที่เกิดจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือไม่ ซึ่งกรณีปัญหาดังกล่าวกรมที่ดิน ต้องนำเรื่องเสนอคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 8 (5) ทำให้การแก้ปัญหาในกรณีดังกล่าวล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างทันท่วงที

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่าที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่างๆ ภายในหมู่บ้านจัดสรรนั้น ในส่วนของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางควรพิจารณากำหนดรายละเอียดในเรื่องของหน้าที่ของผู้จัดสรรที่จะต้องดูแลรักษาสาธารณูปโภคโดยเร่งดำเนินการกำหนดนิยามของคำว่า "สาธารณูปโภค" ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นกรอบให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบและเป็นกรอบในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมิได้กำหนดคำนิยาม "สาธารณูปโภค" ไว้ทำให้มีปัญหาในการตีความว่าอะไรเป็นสาธารณูปโภค จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนและในขณะที่กฎหมายยังไม่ได้รับการพิจารณา ก็จะต้องให้ผู้ประกอบการระบุไว้ในโครงการและวิธีการจัดสรรให้ชัดเจนว่าอะไรเป็นสาธารณูปโภค เพื่อที่จะได้กำหนดหน้าที่ในการจัดทำและบำรุงรักษาได้อย่างถูกต้อง ไม่ก่อให้เกิดการเอาเปรียบกับผู้บริโภค

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมนิยาม "สาธารณูปโภค" ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบและเป็นกรอบในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และเป็นการป้องกันปัญหาผู้จัดสรรที่ดินผลักภาระค่าใช้จ่ายดูแลสวนสาธารณะ ให้กับทางผู้ซื้อที่ดินแปลงย่อยรวมทั้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน สามารถกำหนดวงเงินค้ำประกันในการจัดทำและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 24 และ มาตรา 43 ได้อย่างถูกต้อง และครบถ้วน

2.1.4 กรณีการไม่นำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไปใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย หรือการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า

"พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับแก่

1) การจัดสรรที่ดินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

2) การจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น"

เหตุผลที่ไม่นำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ

ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย และการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น เพราะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือการเคหะแห่งชาติ และมีการควบคุมดูแลการดำเนินการนั้นอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องควบคุมซ้ำซ้อนโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 อีก แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายและการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น มิได้กำหนดมาตรการในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทำให้การจัดสรรที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐ และที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามโครงการแล้ว ก็ปล่อยปละละเลยมิได้มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้อยู่ในสภาพที่ดี ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

จากกรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดมิให้นำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดิน โดยหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย และการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้เพื่อมิให้ต้องควบคุม ซ้ำซ้อน โดยกฎหมายฉบับนี้อีก เนื่องจากจะต้องมีการควบคุมดูแล การดำเนินการนั้นให้ได้มาตรฐานที่ดี โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น การจัดสรรของการเคหะแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และการจัดสรรของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 แต่โดยที่หน่วยงานอื่น ที่มิได้อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ หรือมีแต่ต่ำกว่ามาตรฐานที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้กำหนดไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 43-53 ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่าการดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ มิได้กำหนดมาตรการในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทำให้การจัดสรรที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐ และที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามโครงการแล้ว ก็ปล่อยปละละเลยมิได้มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดี ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนเสียหายควรเพิ่มเติม

บทบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานอื่นมีมาตรฐานในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดไว้

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่าปัญหานี้ทำให้การจัดสรรที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน อาทิเช่นไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 37 เมื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ซื้อไม่สามารถขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา 43 ได้ และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดของแปลงตลอดจนการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ฯลฯ ควรแก้ไขกฎหมายให้นำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินไปใช้บังคับแก่หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรร ที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 5 ให้หน่วยงานอื่น ซึ่งมิได้อยู่ในบังคับ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ .ศ. 2543 ต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ .ศ. 2543 กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบ ดูแล รักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพดีตลอดไป

### 2.1.5 กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ อีกหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ ฯลฯ และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดตามมาตรา 13 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด ดังนี้

1) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครประกอบด้วยอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

2) ในจังหวัดอื่นให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการ
จังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผังเมืองจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ฯลฯ

โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 มีผลให้กรมโยธาธิการและกรมการผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ถูกรวมเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการผังเมืองและอธิบดีกรมโยธาธิการในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ผังเมืองจังหวัดและ โยธาธิการจังหวัด ในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในจังหวัดอื่น ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กำหนดให้มีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้บริหารสุงสุดของกรมโยธาธิการและผังเมือง ในส่วนภูมิภาคมีผู้ดำรงตำแหน่ง โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดในจังหวัดอื่นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลต่อการประชุมของคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินแต่ละคณะ เนื่องจากกรรมการที่เข้าร่วมประชุม แทนในส่วนของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่อาจพิจารณาออกความเห็นในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ทั้งด้านโยธาธิการและด้านผังเมืองในคราวเดียวกัน เพราะบุคลากรยังมิได้บูรณาการความรู้ด้านโยธา และด้านผังเมืองเข้าด้วยกัน

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่าในส่วนของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางที่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อาจใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองและให้โทษแก่ผู้ประกอบการคู่แข่งได้เพราะการให้ผู้มีส่วนได้เสียมาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในกิจการที่ตนเองมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย ย่อมทำให้การใช้อำนาจขาดความเป็นธรรม ไม่มีความเป็นกลาง จึงไม่ควรกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่ควรให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แทน

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินไม่เป็นปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ .ศ. 2545 และไม่มีตัวแทนของผู้บริโภค ทำให้เกิดช่องว่างในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร ควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและให้มีตัวแทนของผู้บริโภคอยู่ในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 7 และมาตรา 13 (1), (2) ใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

### 2.1.6 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรุกล้ำพื้นที่ส่วนกลาง

การอยู่อาศัยร่วมกันของคนจำนวนมาก ภายในชุมชนบ้านจัดสรรหลาย ๆ ครอบครัว ภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์จากเจ้าของโครงการนั้นปรากฏว่าชุมชนแต่ละแห่งจะมีปัญหาแตกต่างกันออกไป ปัญหาที่พบเห็นประจำ และมีลักษณะทำนองเดียวกันก็คือ ปัญหาการรุกล้ำพื้นที่ส่วนกลาง กรณีเกิดขึ้นได้ทั้งฝ่ายผู้จัดสรรที่ดิน และผู้อยู่อาศัยในโครงการ โดยฝ่ายผู้จัดสรรที่ดินอาจนำพื้นที่ส่วนกลางของชุมชนไปให้บุคคลภายนอกใช้ประโยชน์ หรือนำไปใช้ประโยชน์เอง โดยเป็นการใช้ผิดไปจากที่เจ้าของโครงการได้เคยประกาศโฆษณาไว้ เช่น เมื่อโครงการยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จหรือมีการขยายโครงการต่อเนื่อง ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินมักใช้พื้นที่ส่วนกลางเป็นที่วางวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้าง ใช้เป็นที่พักอาศัยของคนงาน ใช้เป็นที่ทิ้งขยะ หรือใช้เป็นที่จอดรถบรรทุกวัสดุก่อสร้าง ส่วนกรณีที่การก่อสร้างของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ประกอบการก็อาจใช้สวนสาธารณะเป็นสถานที่ให้เช่าค้าขาย หรือ เป็นผู้ประกอบการค้าเสียเอง หรือใช้ถนนเป็นที่จัดตลาดนัดและคิดค่าบริการส่วนการรุกล้ำพื้นที่ส่วนกลางของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้อยู่อาศัยภายในชุมชนบ้านจัดสรรที่กระทำกันอยู่เสมอ ได้แก่ การใช้ที่กลับรถเป็นที่เก็บของส่วนตัว การขยายพื้นที่ใช้สอย ออกมาหน้าบ้านหรือหลังบ้าน เพื่อเป็นสถานที่ค้าขาย หรือ ประกอบธุรกิจ การจอดรถในซอย หรือ ตามถนนในหมู่บ้าน การต่อเติมอาคารโดยวางวัสดุต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งนับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรง และขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย มากขึ้นเรื่อย ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรร ที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 52 ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดที่จะสั่งห้าม การกระทำตามปัญหาดังกล่าวโดยจำกัดเฉพาะการสั่งต่อผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น ส่วนกรณีบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำให้สาธารณูปโภคลดไป หรือเสื่อมความสะดวก ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมิได้กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องไปดำเนินการตามบทบัญญัติเรื่องละเมิดในทางแพ่งตามปกติ

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 52 ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ที่จะสั่งห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอม ตามมาตรา 43 ลดไป หรือ เสื่อมความสะดวก เช่น การรุกล้ำพื้นที่ส่วนกลางโดยจำกัดเฉพาะการสั่งต่อผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้นและหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของ
คณะกรรมการ ตามมาตรา 52 นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละ 1,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินที่จะสั่งห้ามผู้จัดสรรที่ดิน ให้ระงับการกระทำที่เป็นเหตุให้เสื่อมประโยชน์แก่ภาระจำยอมนี้ เป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำฝ่าฝืนตั้งแต่ต้น โดยผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค ไม่จำเป็นต้องเป็น
ฝ่ายไปดำเนินการฟ้องคดีทางศาลด้วยตนเอง เพียงแต่ไปแจ้งต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินทราบและสั่งห้ามการกระทำนั้น ถ้ามีการฝ่าฝืนก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนั้นเองเพื่อให้รับโทษ ตามมาตรา 65 อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการตามมาตรานี้แล้ว ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำให้เสื่อมความสะดวกในสาธารณูปโภค ที่จะดำเนินคดีละเมิดต่อผู้กระทำการดังกล่าวได้อีกต่อไป ส่วนกรณีบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำให้สาธารณูปโภคลดไปหรือเสื่อมความสะดวก ก็จะต้องไปดำเนินการตามบทบัญญัติเรื่องละเมิด ในทางแพ่งซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการกระทำละเมิดต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดี

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่ามาตรา 52 กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดที่จะสั่งห้าม การกระทำตามปัญหาดังกล่าว โดยจำกัดเฉพาะการสั่งต่อผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น ส่วนกรณีบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำให้สาธารณูปโภคลดไปหรือเสื่อมความสะดวก ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมิได้กำหนดไว้ จึงเห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 52 จากกรณีที่ ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ .... .เป็นผู้ใดกระทำการใด ๆ ...... เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากผู้อื่นนอกจากผู้จัดสรรที่ดิน

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่า ปัญหาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรุกล้ำพื้นที่ส่วนกลาง เป็นปัญหาที่มีการร้องเรียนกันมากพอสมควร ในการแก้ไขปัญหา พนักงานเจ้าหน้าที่มีแนวทางพิจารณา ดังนี้ กรณีพื้นที่ส่วนกลางยังอยู่ในความดูแลของผู้ประกอบการ กรณีมีการฝ่าฝืน ผู้ประกอบการจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 52 แต่หากผู้ประกอบการได้หลุดพ้น

จากการบำรุงดูแลสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 แล้วก็เป็นเรื่องของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จะต้องดำเนินการกับผู้ซื้อ ซึ่งเป็นสมาชิกที่ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันที่ฟ้องร้องกันเอง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในกรณีปัญหาดังกล่าวควรแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 52 จากในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ.... .เป็นผู้ใดกระทำการใด ๆ......เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากผู้อื่นนอกจากผู้จัดสรรที่ดิน และให้คณะกรรมการจัดสรร ที่ดินมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินไปดำเนินการแก้ไขได้ เนื่องจากตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรโดยเฉพาะที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดีอยู่ตลอดไปและจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

2.1.7 กรณีผู้จัดสรรที่ดินกระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุญาต

จากการประมวลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยสำนักส่งเสริมธุรกิจตรงในการดำเนินการควบคุม ดูแล กำกับ การตรวจสอบ การจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุญาต ดังนี้

1) ไม่ดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดิน เช่น ไม่บำรุงรักษา
ถนน ปล่อยให้ชำรุด สัญจรไปมาไม่สะดวก วางขายของบนถนน ปิดกั้นถนนเพื่อเรียกเก็บค่าใช้จ่าย เปิดทางให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้ถนน ไม่ขุดลอกท่อระบายน้ำ ทำให้ท่ออุดตัน บ่อบำบัดน้ำเสียไม่สามารถใช้การได้ สวน สนามเด็กเล่น ปล่อยให้หญ้ารกรุงรังจนไม่สามารถใช้ประโยชน์เป็นสวน สนามเด็กเล่นได้ ไม่เปิดไฟส่องสว่างตามถนน เป็นต้น

2) ไม่บำรุงรักษาบริการสาธารณะ หรือไม่จัดให้มีบริการสาธารณะ ตามแผนผัง

โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต หรือตามที่ได้โฆษณา เช่น ปล่อยให้มีการบุกรุกสร้าง สิ่งปลูกสร้างในที่ดินส่วนที่กันพื้นที่ไว้ เป็น โรงเรียนอนุบาล ไม่จัดสร้างสโมสร สระว่ายน้ำ

3) นำที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่ง

การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอมลดไป หรือเสื่อมความสะดวก ตามมาตรา 43 และ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มพื้นที่ตามแผนผัง โครงการ หรือ วิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต หรือตามที่โฆษณา เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินกระทำการ หรือโฆษณาให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ หรือ วิธีการจัดสรรที่ดิน หรือ โฆษณาไม่ตรงกับหลักฐาน และรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาตตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0517.2/ว 1760 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2549

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณี ผู้จัดสรรที่ดินกระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุญาต โดยการไม่ ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ไม่บำรุงรักษาบริการสาธารณะ หรือไม่จัดให้มีบริการสาธารณะ ตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต หรือตามที่ได้โฆษณา หรือนำที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือ บริการสาธารณะไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอมลดไป หรือ เสื่อมความสะดวกอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 43 และมาตรา 52 โดยมาตรา 65 ได้กำหนดโทษกรณีผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 52 นอกจากต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือโฆษณาให้ผิดไปจากแผนผังโครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดิน หรือ โฆษณาไม่ตรงกับหลักฐาน และรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืน ตามมาตรา 29 ซึ่งตามมาตรา 61 ได้กำหนดโทษ กรณีผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินโดยการฝ่าฝืนมาตรา 29 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท และในกรณีผู้จัดสรรที่ดินแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐาน หรือรายละเอียด ตามมาตรา 23(7) (ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น) อันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่ากฎหมายจะได้มีบทกำหนดโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดิน กระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการ จัดสรรที่ดินได้อนุญาตไว้แล้วก็ตาม

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่าการจัดทำสาธารณูปโภค ตามแผนผังโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ควรจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำสาธารณูปโภคที่แน่นอน เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ควรจะได้รับประโยชน์จากการซื้อที่ดินจัดสรรตามกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินได้โฆษณาไว้ ณ วันที่ขายโครงการนอกจากนี้แต่ละจังหวัดควรมีการตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในแต่ละจังหวัดหรือหน่วยงานของรัฐในแต่ละจังหวัดให้มีหน้าที่กำกับดูแลติดตามการจัดทำสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินแล้ว โดยเป็นลักษณะการทำงานในเชิงรุกมากกว่าเป็นการตั้งรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการร้องเรียนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่าปัญหากรณีนี้มีการร้องเรียนกันมากอาจกล่าวได้ว่า อยู่ในลำดับต้น ๆ ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินแล้ว ผลที่ตามมาผู้ประกอบการจะต้องผูกพันตามโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินโดยเคร่งครัด กรณีที่มีการฝ่าฝืน ผู้ประกอบการจะถูกดำเนินคดีและได้รับโทษตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินอยู่แล้ว แต่อาจจะเป็นเพราะโทษที่กำหนดไม่เพียงพอที่จะให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามหรือระมัดระวังเป็นพิเศษ ควรแก้ไขกฎหมายให้มีบทลงโทษหนักขึ้น และกำหนดให้มีบัญชีผู้ประกอบการที่กระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุญาตแล้วประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคทราบทั่วกันเพื่อเป็นการลงโทษทางสังคม

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอและมีอัตราโทษค่อนข้างต่ำทำให้ผู้จัดสรรที่ดินยังมีการฝ่าฝืนอยู่เสมอจึงควรมีมาตรการเพิ่มเติมโดยให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินสามารถสั่งห้ามมิให้จำหน่ายที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินได้ในกรณีตรวจสอบพบว่าผู้จัดสรรที่ดินกระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเอื้อประโยชน์ต่อรัฐ ในการควบคุม และจัดระเบียบการจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.1.8 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถติดตามตัวผู้จัดสรรที่ดินให้โอนสาธารณูปโภค
ในโครงการให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้

ปัญหากรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน ขายบ้านหมดแล้ว ทิ้งโครงการไม่รับผิดชอบดูแลสาธารณูปโภคในโครงการ ทั้งที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเป็นผู้ดูแลสาธารณูปโภคในโครงการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามมาตรา 23 (5) และมาตรา 43,

44 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แต่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถรวมตัวกันได้ เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาท้องที่ เพื่อดูแลสาธารณูปโภคเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 44 (1) เปิดช่องไว้ แต่มีปัญหาไม่สามารถติดตามตัวผู้จัดสรรที่ดินมาโอนสาธารณูปโภคในโครงการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายในการจัดการและดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้อยู่ในสภาพดีตลอดไป

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณี ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถติดตามตัวผู้จัดสรรที่ดิน ให้โอนสาธารณูปโภคในโครงการให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและรวมถึงกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะให้แก่นิติบุคคลดังกล่าวด้วยนั้นในส่วนของการจัดทำและบำรุงสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ที่จะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการจัดทำและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 24 และ มาตรา 43 หากมีการฝ่าฝืน ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันจะต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำกับคณะกรรมการ กฎหมายกำหนดให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการ สำหรับปัญหากรณีติดตามตัวผู้จัดสรรที่ดินให้โอนสาธารณูปโภคในโครงการให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นไม่ได้รวมทั้งกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนให้นั้น โดยหลักแล้วผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินนั้นรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 23 (5) (แผนงานโครงการและระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินสาธารณูปโภคดังกล่าวจาก
ผู้จัดสรรที่ดินไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ตามมาตรา 44 (1) ภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อ

การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

3) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

ดังนั้น หากผู้จัดสรรที่ดินมิได้โอนทรัพย์สินสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลดังกล่าวด้วยเหตุใด ๆ ก็ตามนิติบุคคลที่จะรับโอนต้องไปดำเนินคดีทางศาล เพื่อบังคับโอนทรัพย์สินดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดมาตรการในกรณีปัญหาดังกล่าวไว้

จากการสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เจตนาวณิชย์ เห็นว่าในกรณีที่ผู้จัดสรรเป็นนิติบุคคล ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้ โดยส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้บริษัทได้กลับคืนขึ้นทะเบียนและให้บริษัทดำเนินการตามมติของอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งเรื่องทำนองนี้สำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ระหว่างดำเนินการยังไม่เป็นที่ยุติ

จากการสัมภาษณ์ นายสุริยะ โพธิ์ทองศรีสิทธิ์ เห็นว่ากรณีมีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรหมดทั้งโครงการโดยยังไม่ได้โอนสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือโอนให้แก่ทางราชกาซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ซื้อได้นำ ป .พ.พ. มาตรา 1246 มาใช้แก้ปัญหาโดยร้องขอต่อศาลให้นิติบุคคลที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินซึ่งถูกจำหน่ายบัญชีไปแล้ว กลับคืนมาเนื่องจากยังชำระบัญชีไม่หมด โดยมีสาธารณูปโภคในโครงการที่จะต้องดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติไม่ทราบว่าจะได้ผลเพียงไร ในส่วนที่ผู้ประกอบการเป็นบุคคลธรรมดา หากสาบสูญหรือไม่มีทายาท คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินอาจให้ อัยการอาจร้องขอเป็นผู้จัดการมรดก แล้วโอนสาธารณูปโภคให้แก่ทางราชการเพื่อบำรุงดูแลรักษาต่อไปได้

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีปัญหาดังกล่าวควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดให้ที่ดิน

สาธารณูปโภค ตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทันที พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจออกใบแทนและจดแจ้งการได้มาของที่ดินสาธารณูปโภคไว้ในทำนองเดียวกันกับมาตรา 37 กล่าวคือ ในกรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเมื่อได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึด หรืออายัด ทั้งปวง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงว่าได้ชำระราคาดังกล่าวพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และในกรณีไม่สามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เพราะบุคคลอื่นยึดถือหรือครอบครองไว้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาดำเนินการจดทะเบียนให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับ

แต่วันที่บุคคลที่ยึดถือหรือครอบครองหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้ายังไม่มีการส่งมอบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดิน เพื่อดำเนินการจดทะเบียนให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเมื่อได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้วให้ได้รับที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายด้วยวิถีทางที่สะดวกที่สุด
มีภาระค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีแพ่ง หรือคดีอาญาต่อผู้จัดสรรที่ดิน

**2.2 วิเคราะห์มาตรการในการดำเนินการจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการ**

2.2.1 กรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการที่ได้รับอนุญาต

หลักการสำคัญในเรื่องสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจะต้องมีหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีตลอดไป ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น และจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงิน มาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เฉพาะในช่วงที่สาธารณูปโภคนั้นยังอยู่ในความดูแลรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 43 ซึ่งเป็นมาตรการบังคับในทางอ้อมให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการโอนสาธารณูปโภคในโครงการให้องค์กรอื่นรับช่วงไปดำเนินการต่อไปตามมาตรา 44 เพราะตราบใดที่ยังไม่โอนสาธารณูปโภคไปให้ผู้อื่นบริหารต่อ ผู้จัดสรรที่ดินก็จะมีภาระในการจัดหาผู้ค้ำประกันนั้นต่อไป และยิ่งนานวันไปจำนวนเงินค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันก็จะสูงขึ้นเพราะสาธารณูปโภคเหล่านั้นจะทรุดโทรมเพิ่มมากขึ้นตามกาลเวลาที่ผ่านไป

แต่โดยที่ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนด
ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 23 (5) คือ ตามแผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่องกำหนดระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ฉบับลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2545 กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 23 (5) ไว้ ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับแต่วันที่จัดทำสาธารณูปโภคทั้ง โครงการแล้วเสร็จ) ตามลำดับดังต่อไปนี้

1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแล
บำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อการ
บำรุงรักษาสาธารณูปโภค

3) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณี 2) เจ้าของโครงการได้จัดทำโครงการจัดสรรที่ดินหลอก ๆ ขึ้น
มาเสนอคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินไม่อนุมัติโครงการในส่วนการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในอัตราสูงทำให้ผู้จัดสรรที่ดินมีความชอบธรรมตามกฎหมายที่จะจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 44 (3) โดยไม่จำต้องขอรับความเห็นชอบจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 กรณี
นี้ เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินจะหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค เมื่อได้ดำเนินการอย่าง
หนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 44 (1) – (3) ตามลำดับ จึงเป็นช่องว่างให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดทำโครงการหลอก ๆ เพื่อมิให้คณะกรรมการอนุมัติ ให้ดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 44 (2) เช่น การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในอัตราสูง เพื่อผู้จัดสรรที่ดินจะได้ดำเนินการตาม มาตรา 44 (3) คือ จดทะเบียนโอนสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อไป

รูปแบบการจัดสรรที่ดินของรัฐนิวเซาเวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งผู้ประกอบการจะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและจดทะเบียนข้อบังคับว่าด้วยการจัดสรรที่ดินตั้งแต่เริ่มต้นขออนุญาตจัดสรรเรียบร้อยแล้ว ในส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในกิจการสาธารณูปโภคและทรัพย์ส่วนกลางภายในโครงการให้แก่นิติบุคคล กระทำเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแปลงแรกของโครงการ ไม่ว่าผู้จัดสรรจะได้ก่อสร้างแล้วเสร็จทั้งโครงการหรือไม่ โดยมีเงื่อนไขในส่วนของการรับมอบเพื่อให้นิติบุคคลบ้านจัดสรรดูแลบำรุงรักษา ดังนี้

1) เจ้าของโครงการผู้จัดสรรที่ดินจะต้องสร้างบรรดาสาธารณูปโภคให้เสร็จสมบูรณ์ตามมาตรฐานที่ได้จดทะเบียนขออนุญาตไว้ภายในกำหนดเวลา

2) การส่งมอบของผู้จัดสรรจะต้องกระทำการโดยครบสมบูรณ์ทั้งทรัพย์ส่วนกลางและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของโครงการ จะเลือกโอนให้เฉพาะบางส่วนไม่ได้

ซึ่งแนวทางดังกล่าว หากประเทศไทยนำมาใช้ก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหากรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการที่ได้รับอนุญาตดังที่เกิดในประเทศไทยอยู่ในขณะนี้

จากการสัมภาษณ์ นางสาวนภาภรณ์ สุขเจริญ[4] เห็นว่าตามมาตรา 43 ซึ่งกฎหมาย
กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นไปตลอดนั้น ย่อมเป็นการฝืนธรรมชาติ เพราะผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการค้าหากำไร มิใช่องค์กรสาธารณกุศลใดๆเว้นแต่ผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการตามมาตรา 44 เป็นไปตามลำดับ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือการจดทะเบียนนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อที่จะรับโอนสิทธิครอบครองหรือ กรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคดังกล่าวไปจัดการและดูแลรักษาเองหรือผู้จัดสรรที่ดินกำหนดมาตรการในการบำรุงดูแลรักษาให้คณะกรรมการพิจารณาหรือดำเนินการจดทะเบียนยกให้เป็น สาธารณประโยชน์โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของแปลงจัดสรรที่ดินของโครงการ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าการยกที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณะนั้น การบำรุงรักษาอาจจะไม่มีหน่วยงานที่ดูแลรวมทั้งการขาด

---

[4] นางสาวนภาภรณ์ สุขเจริญ. (2550, 20 เมษายน). **หัวหน้าฝ่ายประสานงานราชการและกฎหมาย บริษัทลลิล พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด มหาชน**. สัมภาษณ์

งบประมาณในการดูแล หรือหากการยกให้เป็นสาธารณประโยชน์อาจทำให้โครงการขาด

งบประมาณในการดูแล หรือหากการยกให้เป็นสาธารณประโยชน์อาจทำให้โครงการขาดความเป็นสัดส่วนตามที่เคยได้ใช้เฉพาะ ผู้อยู่อาศัยภายในหมู่บ้านสิ้นสุดลง อีกทั้งการยกที่ดินในส่วนของสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์จะต้องอาศัยเสียงสองในสามของแปลงที่ดินทั้งหมดในโครงการ ซึ่งมีโอกาสเป็นไปได้น้อยมาก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้จัดสรรที่ดินก็ยังคงต้องรับผิดชอบดูแลรักษาทั้งในส่วนของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่อไป จึงเห็นควรให้หน่วยงานท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถเข้ามาดำเนินการได้ เนื่องจากบางครั้งหมู่บ้านบางหมู่บ้านมีจำนวนครัวเรือนสามารถจัดตั้งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น เช่น อบต. หรือเทศบาลได้ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับภาษีจากประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ ดังนั้น ท้องถิ่นควรจะมีหน้าที่เข้ามาดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค แต่ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมและข้อตกลงในท้องถิ่นนั้น โดยให้ถือเป็นช่องทางที่จะให้ผู้บริโภคจะได้รับการเยียวยาเมื่อมีความเดือดร้อนจากการใช้สาธารณูปโภคในโครงการได้อีกทางหนึ่ง

จากการสัมภาษณ์ นางเสาวภาคย์ ถนอมศักดิ์ [5] มีความเห็นว่า ควรให้มีการจัดตั้ง
นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและจดทะเบียนข้อบังคับว่าด้วยการจัดสรรที่ดินตั้งแต่เริ่มต้นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน พร้อมทั้งควรให้มีคำนิยามความหมายไว้ในกฎหมาย เกี่ยวกับคำว่า "สาธารณูปโภค" ให้ชัดแจ้ง ทั้งนี้ เมื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับมอบการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินเจ้าของโครงการแล้วจะได้รับความสะดวกในการบริหารและบริการชุมชนตามสัดส่วนของเจ้าของร่วมแต่ละรายที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ละแปลง

ผู้เขียน เห็นว่ากรณีที่กฎหมายใช้คำว่า "ตามลำดับ" ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า "และ/หรือ" ต่อท้ายข้อความใน (2) เพื่อป้องกันผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินภายหลังที่ได้รับอนุญาต

### 2.2.2 กรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้แก่

---

[5] นางเสาวภาคย์ ถนอมศักดิ์กุล. ( 2550, 5 กรกฎาคม ). **รองประธานกรรมการบริหารบริษัท กัลปพฤกษ์ แลนด์ แอน เฮาส์ จำกัด .** สัมภาษณ์ .

.

ผู้ ซื้อที่ดินจัดสรร ตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต ภายในเวลาอันสมควร

โดยหลักแล้ว กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก

คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งการอนุญาตของคณะกรรมการจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้จัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินมีหลักเกณฑ์ถูกต้องครบถ้วน ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเว้นแต่จะมีความบกพร่องในรายละเอียดและเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณา คำขออนุญาตตามนัยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาเห็นว่า แผนผังโครงการที่ขอจัดสรรมีความถูกต้องครบ ถ้วนแล้ว แต่ที่ยังไม่เห็นชอบเพราะสาเหตุหนึ่งสาเหตุใด ดังต่อไปนี้

1) จำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อย

แต่ละแปลง ไม่ถูกต้องหรือเกินกว่าเกณฑ์ที่ควรอนุญาต มาตรา 23 (2)

2) จำนวนค้ำประกันสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน

หรือค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไม่ครบถ้วนมาตรา 23 (10)

3) ไม่แสดงหลักฐานการอนุญาต หรือยินยอมจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานการอนุญาตให้เชื่อมทาง หลักฐานการอนุญาตให้ก่อสร้างสะพาน หลักฐานการขออนุญาตระบายน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หลักฐานการชำระเงินค่าขยายเขตการจัดทำระบบไฟฟ้าและระบบประปา เป็นต้น

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะผ่อนผันให้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินตามแผนผังโครงการเดิม และจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย ในคราวเดียวกันได้แต่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมมิให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ในที่ดินแปลงย่อยดังกล่าวก่อนได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและก่อให้เกิดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดิน ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0730/ว 15927 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2544 และ ที่ มท0730.2/ว 7719 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2545 เรื่อง การผ่อนผันให้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินก่อนได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น กรณีมีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางรายภายหลังจากได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินแล้ว เห็นว่าโครงการจัดสรรที่ดินของตนมีผู้สนใจน้อยและมีผู้ซื้อเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายไม่คุ้มทุน เพื่อเป็นการประวิงเวลาและประหยัดค่าใช้จ่ายจึงไม่ดำเนินการขอรังวัดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อน ไม่ได้บ้านอยู่อาศัยตามแผนงานและกำหนดเวลาที่คาดการณ์ไว้ อาจต้องเช่าบ้านในระหว่างจัดสรรล่าช้า หรือ เสียโอกาสในการขายบ้านหลังเก่า เพราะติดปัญหายังไม่ได้ที่อยู่แห่งใหม่ เป็นต้น

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณี ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการแล้ว ก็จะขอทำการรังวัดแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย ส่วนคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะรีบส่งใบอนุญาตพร้อมทั้งแผนผัง โครงการและวิธีการที่คณะกรรมการอนุญาตไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จดแจ้งในโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการว่าที่ดินนั้นอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดิน และเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว ให้จดแจ้งในโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แบ่งแยกทุกฉบับ ตามมาตรา 28 เพื่อเป็นการคุ้มครอง ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นทุกฝ่าย เพราะว่านับแต่ได้รับอนุญาตให้ จัดสรรที่ดินและจดแจ้งในเอกสารสิทธิที่ดินแล้ว พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดมาตรการพิเศษต่าง ๆ ขึ้นเพื่อรองรับสถานะของที่ดินจัดสรร เช่นควบคุมการก่อภาระผูกพันแก่ที่ดินตามมาตรา 33 ห้ามขายทอดตลาดในลักษณะเป็นแปลงย่อย ตามมาตรา 41 ให้ที่ดินพ้นจากการยึด อายัด หรือการบังคับคดี เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาตามสัญญาจะซื้อจะขายครบถ้วนแล้ว ตามมาตรา 37 เป็นต้น แต่ถ้า ผู้จัดสรรที่ดินยังไม่มีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยแล้ว หากมีปัญหาใด ๆ ที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่เปิดช่องให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีอำนาจทำเรื่องการรังวัดแบ่งแยก เพื่อโอนมาเป็นของตนเองได้

จากการสัมภาษณ์ นางสาวนภาภรณ์ สุขเจริญ เห็นว่ากรณีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นสำหรับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางราย อย่างไรก็ตามภาครัฐก็ควรจะมีบทบัญญัติแนวทางแก้ไขไว้ด้วย เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้บ้านภายในระยะเวลาที่คาดการณ์ไว้

จากการสัมภาษณ์ นางเสาวภาคย์ ถนอมศักดิ์ มีความเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดระยะเวลาในการให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่จัดการภายในกำหนดให้ถือว่าใบอนุญาตที่ได้รับถูกยกเลิก

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีตามปัญหาดังกล่าวโดยที่กฎหมายการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ .ศ. 2543 มิได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้ จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องไปยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ภายในกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าใบอนุญาตที่ได้รับเป็นอันยกเลิก เพื่อจะได้สอดรับและต่อเนื่องในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 33 และมาตรา 36 ต่อไป

## 2.3 วิเคราะห์มาตรการในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

### 2.3.1 กรณีการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร

การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ตั้งแต่มาตรา 45 – 51 หมวดว่าด้วยการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการ
สาธารณะ และในมาตรา 70 บทเฉพาะกาล

มาตรา 43 กำหนดให้ ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีสาธารณูปโภค เพื่อการจัดสรรที่ดินตาม
แผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อ
ประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพเดิมต่อไป และจะกระทำการใดเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการ

บำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการและให้นำมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 44 กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตาม มาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังนี้

(1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลรักษาบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(3) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

การดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย

มาตรา 45 กำหนดให้ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(1) ชื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

(2) วัตถุประสงค์

(3) ที่ตั้งสำนักงาน

(4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้น
จากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร

(5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงิน

(6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

การขอจดทะเบียนจัดตั้ง การควบ การยกเลิกและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้ว ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน มาตรา 44 (1) แต่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการภายในกำหนด อันเนื่องมาจากเพิกเฉยหรือไม่สามารถรวบรวมผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อย ตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา 45 ต่อมาผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามวิธีการลำดับที่สอง มาตรา 44(2) หากภายหลังต่อมาผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรเปลี่ยนใจต้องการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรใหม่อีกจะทำได้หรือไม่

จากการสัมภาษณ์ นายสาโรช นิลเขต[6] มีความเห็นว่าการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน
จัดสรรหรือการบริหารงานของนิติบุคคลหมู่บ้านถือเป็นเรื่องใหม่ควรที่จะต้องมีการกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก่อนที่จะมีการประชุมจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ดินเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้เข้าใจถึงหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้มีการจัดตั้งขึ้นในการบริหารดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ในโครงการ

จากการสัมภาษณ์ นายจิรวัฒน์ ไกรนรา[7] เห็นว่าหากจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

---

[6] นายสาโรช นิลเขต. (2550, 3 กรกฎาคม). **เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ กรมที่ดิน**. สัมภาษณ์.

ขึ้นจะมีประโยชน์มากมาย แต่เมื่อบทบัญญัติในมาตรา 44 กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่อย่างใด เพราะอาจมีการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นหรือถ้าไม่มีการจัดตั้ง ผู้จัดการอาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคก็ได้ หลักการที่มีประโยชน์ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรทั้งสิ้น เพราะถ้าไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว มาตรา 48 – 51 ที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่และการดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็จะนำมาใช้อะไรไม่ได้ ควรแก้ไขกฎหมายโดยบังคับให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเสียเลยเพื่อประโยชน์แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทั้งหมด

ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั่นเองโดยหากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการต้องการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็น่าจะกระทำได้ โดยให้เพิ่มอีกหนึ่งมาตราขึ้นมาให้สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้และให้หน่วยงานที่รับบริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและรับโอนสาธารณูปโภคตามวิธีที่สองไปแล้ว ต้องโอนสาธารณูปโภคคืนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียต้องการจะดูแลบริหารจัดการกันเอง ก็เป็นสิ่งที่ดีกว่าให้คนอื่นมาดูแลบริหารจัดการแทน

### 2.3.2 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์จากโครงการที่ได้

รับอนุญาต

ในการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอจัดสรรต้องจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และต้องระบุวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยว่าเป็นโครงการจำหน่ายที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือ เพื่อเกษตรกรรม และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในแต่ละประเภทตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อการนั้น ๆ ให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ใช้เป็นเกณฑ์ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและ พาณิชยกรรมและเพื่ออุตสาหกรรม หรือเพื่อเกษตรกรรม ตามประกาศ

---

[7] นายจิรวัฒน์ ไกรนรา. (2550 , 4 กรกฎาคม) . **นักวิชาการที่ดิน 6ว กรมที่ดิน .** สัมภาษณ์.

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมเพื่อเกษตรกรรมและเพื่ออุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ 25 มกราคม 2544 ,วันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 และวันที่ 20 กันยายน 2548 ตามลำดับ โดยที่มีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม ไปใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยไปใช้ก่อสร้างเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการบริหารและดูแลชุมชนบ้านจัดสรรตลอดจนการรักษาความสะอาดและสภาพแวดล้อมในชุมชน

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณี ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์ จากโครงการที่ได้รับอนุญาต โดยที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดห้ามผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามแผนผัง โครงการและวิธีการ ที่ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาต ดังนั้น เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้กระทำการตามปัญหากรณีดังกล่าว จึงต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บทบัญญัติในเรื่องละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติในเรื่องลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้บังคับ เมื่อมีกรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์จากโครงการที่ได้รับอนุญาต

จากการสัมภาษณ์ นายสาโรช นิลเขต เห็นว่า กรณีปัญหาดังกล่าวหากมีการ จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรข้อกำหนดห้ามผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดจากวัตถุประสงค์ของโครงการอาจจะระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่ถ้าหากไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ยากที่จะควบคุมและเป็นปัญหาสำหรับผู้ประกอบการจัดสรรมาก

จากการสัมภาษณ์ นายจิรวัฒน์ ไกรนรา มีความเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดห้ามผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์จากโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อมิให้เกิดปัญหากรณีดังกล่าวและมิให้เป็นอุปสรรคในการบริหาร

ดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ตลอดจนรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พร้อมทั้งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงควรมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินพ.ศ. 2543 ห้ามผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรให้ผิดไปจากโครงการและวิธีการจัดสรรที่ผู้ประกอบการจัดสรรได้รับอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

2.3.3 กรณีที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ถูกอายัด หรือถูกบังคับคดี ก่อนการโอนสาธารณประโยชน์แก่นิติบุคคลตามมาตรา 44 (1) หรือก่อนการโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 44 (3)

ที่ดินที่ทำการจัดสรรเมื่อมีการรังวัดแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว จะมี ที่ดินอยู่ 2 ประเภท คือ แปลงย่อยเพื่อการจำหน่ายและแปลงย่อยส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น โดย ผู้จัดสรรที่ดินจะหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณูปโภคต่อเมื่อได้โอนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 44 (1) หรือการโอนสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 44 (3) ดังนั้น ที่ดินสาธารณูปโภคทุกแปลง ที่ยังคงมีชื่อผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมอาจถูกอายัดหรือถูกบังคับคดีโดยเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษาของผู้จัดสรรที่ดินได้

ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ .ศ. 2543 มีบทบัญญัติกล่าวถึงการบังคับคดี ที่ดินที่ทำการจัดสรรของผู้จัดสรรที่ดินอยู่เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 41 โดยกฎหมายมุ่งคุ้มครองการบังคับคดีต่อที่ดินแปลงย่อย ซึ่งเป็นแปลงที่มีการก่อสร้างบ้านตามสัญญาจะซื้อจะขายแก่ผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรรเท่านั้น ปัญหาในกรณีดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) กรณีที่ดินที่ทำการจัดสรรยังมิได้มีการแบ่งเป็นแปลงย่อยหรือแบ่งแล้วแต่ยังมิได้มี การจำหน่าย ย่อมมีการบังคับคดีและขายทอดตลาดที่ดินทั้งโครงการได้ โดยผู้ซื้อได้จากการขายทอดตลาดต้องรับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน และรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่ผู้จัดสรรที่ดินมีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วย

2) กรณีที่ดินจัดสรรได้แบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่าย และแปลงย่อยส่วนที่เป็น สาธารณูปโภค เช่น ถนนในโครงการ สวนหย่อม สนามเด็กเล่น เป็นต้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ซื้อได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และตกอยู่ในภารจำยอม แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยผลของกฎหมาย ตามมาตรา 43 ในการได้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ดังนั้น โฉนดที่ดินสาธารณูปโภคดังกล่าวซึ่งมีชื่อผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงอาจถูกบังคับคดีโดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของผู้

จัดสรรที่ดินได้ โดยอาจมีผู้ซื้อเพื่อนำที่ดินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ เช่น ซื้อถนน จากการขายทอดตลาด เพื่อบังคับซื้อที่ดินแปลงอื่น ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินจัดสรร หรือเพื่อใช้เป็นทางเข้าออก ของที่ดินแปลงอื่น ๆ นอกโครงการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

ถึงแม้การกระทำดังกล่าวจะไม่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภารจำยอมลดไป หรือเสื่อม
ความสะดวกแต่ก็ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการซื้อที่ดินจัดสรรของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามสัญญาที่ต้องการหวงกันสาธารณูปโภค เพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะแต่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกันเท่านั้น อย่างไรก็ตามไม่มีกฎหมายห้ามผู้ซื้อที่ดินสาธารณูปโภคจากการขายทอดตลาด และกำหนดให้ผู้ซื้อจากการขายทอดตลาดต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับผู้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้เฉพาะแต่ผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้นมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณี ที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินถูกอายัด หรือถูกบังคับคดี ในกรณี ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ยังมีชื่อผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ อาจถูกอายัดหรือถูกบังคับคดีได้ โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของผู้จัดสรรที่ดิน มีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับความสะดวกในการใช้สาธารณูปโภค และเป็นปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนสาธารณูปโภค จากผู้จัดสรรที่ดินมาจัดการและดูแลบำรุงรักษา ตามมาตรา 44 (1) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

จากการสัมภาษณ์ นายสาโรช นิลเขต มีความเห็นว่าผู้ซื้อที่ดินสาธารณูปโภคจากการขายทอดตลาดไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอีกด้วย และอาจไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในสาธารณูปโภคหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 44 เพื่อให้มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคด้วย ส่วนผู้จัดสรรแม้มีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 43 และ 44 แต่ผู้จัดสรรอาจมีข้อขัดข้องหรือไม่มีความสะดวกในการดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพราะกรรมสิทธิ์ในสาธารณูปโภคเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดแล้วไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้จัดสรรที่ดิน เหตุดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเกิดข้อขัดข้องในการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 โดยระบุให้ชัดเจนว่าที่ดินที่ทำการจัดสรรของผู้จัดสรรแปลงที่เป็นสาธารณูปโภคในโครงการไม่อาจถูกบังคับคดีได้

จากการสัมภาษณ์ นายจิรวัฒน์ ไกรนรา มีความเห็นว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินโดยผู้ซื้อี่ดินจัดสรรต้องการหวงกันไว้เฉพาะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกันเท่านั้น เพื่อความเป็นส่วนตัว สงบสุขของชุมชน และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องการให้มีการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่เกิดข้อขัดข้อง ซึ่งหากมีการบังคับคดีต่อสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ย่อมกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเนื่องจากมีการเปลี่ยนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณูปโภค ปัญหาดังกล่าวควรมีมาตรการแก้ปัญหาให้ชัดเจนว่าที่ดินที่ทำการจัดสรรของผู้จัดสรรที่ดินแปลงใดที่เป็นสาธารณูปโภคในโครงการไม่อาจถูกบังคับคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้ที่ดินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้ที่ดินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตกอยู่ในการบังคับคดี เว้นแต่จะมีการโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดินไปด้วย ซึ่งทำให้บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน ซึ่งมีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตกไปยังผู้รับโอนไปด้วย โดยเทียบเคียงกรณี ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่คุ้มครองการบังคับคดีต่อที่ดินแปลงย่อยตามสัญญาจะซื้อจะขายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร