

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นตัวแทนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ไม่ว่าจะ เป็นโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และเป็นผู้ที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ทั้งต่อบุคคลภายในและต่อบุคคลภายนอก แทนสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อรับโอนสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน ที่ผู้จัดสรรได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไว้ เพื่อเป็นการดูแลสาธารณูปโภคต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน โดยให้มีการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับด้านสาธารณูปโภคเพื่อความปลอดภัยและความสะดวกสบายภายในชุมชน ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการค้าหรือหากำไรซึ่งเป็นการดูแลกันเอง ระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการช่วยลดภาระของภาครัฐที่ต้องใช้งบประมาณเข้าไปดูแลประชาชนในด้านสาธารณูปโภคและความปลอดภัย แต่กระบวนการในการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น กลับต้องมีวิธีการที่ได้มาแตกต่างกัน ระหว่างที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

จากการศึกษาพบปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

## 1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 70 ที่ไม่สอดคล้องต่อความเสมอภาค

เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในทุกกรณี เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะแบ่งเป็นหลายช่วงเวลา แล้วแต่กฎหมายในช่วงเวลานั้น ๆ ใช้บังคับแต่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต้องการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในทุกกรณี แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ในมาตรา 70 ไปสร้างภาระแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่คุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ในการรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น เพราะต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่เข้ากับเงื่อนไข

นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ในการคุ้มครองสิทธิประชาชน ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนมีการบังคับใช้กฎหมายคือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยส่งผลให้ประชาชนมีปัญหาจากการที่ต้องอาศัยอำนาจศาล คือศาลยุติธรรมในการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน เพราะกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าว ศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาคดี ก่อให้เกิดความล่าช้าทั้งที่ประโยชน์ทั้งหมดควรตกอยู่ให้แก่กลุ่มประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ที่ต้องได้รับประโยชน์ในการใช้พื้นที่ส่วนกลางในการประกอบกิจกรรม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคของประเทศไทยและต่างประเทศ ในการโอนหรือเปลี่ยนผู้บริหารจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง เห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายจะให้การคุ้มครองในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินส่วนกลางในการโอนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือสมาคมผู้ถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน โดยจะไม่มีแบ่งเป็นช่วงเวลาแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้ในภายหลัง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการเข้ามามีการบริหารจัดการสาธารณูปโภคกันเอง พร้อมทั้งเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการในชุมชนเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาครัฐอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น การที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในมาตรา 70 ไม่สามารถบังคับใช้ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จึงส่งผลให้ประชาชน

ไม่ได้รับความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิจากรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เป็นไปโดยเสมอภาคกัน

## 2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในการประกาศใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต คือการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน เพราะก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เคยมีปัญหาที่ผู้จัดสรรที่ดิน ไม่ดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินปล่อยสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินชำรุดทรุดโทรม เสื่อมสภาพการใช้งาน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตามแต่ละช่วงเวลา คือถ้าโครงการจัดสรรที่ดินจัดทำสาธารณูปโภคยังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้ทำการจัดสรรที่ดิน ที่ต้องดูแลจนกว่าจะจัดทำสาธารณูปโภคทั้งโครงการให้แล้วเสร็จ พร้อมกับกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการดูแล หลังจากจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการเสร็จแล้ว และมีผู้รับช่วงในการดูแลสาธารณูปโภคต่อ คือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดิน ไปดูแลต่อ เพื่อมิให้สาธารณูปโภคในโครงการเสื่อมโทรม หรือเสื่อมสภาพการใช้งาน จึงกำหนดให้มีคนมาบริหารจัดการและดูแลอย่างต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมานี้ ในขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคในทางปฏิบัติ เมื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว นิติบุคคล

หมู่บ้านจัดสรรต้องแจ้งไปยังผู้จัดสรรที่ดิน ว่ามีความประสงค์จะรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค หากผู้จัดสรรที่ดิน ยินยอมที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้น ก็สามารถโอนได้เช่นเดียวกันกับทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ที่ได้รับอนุญาตจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แต่ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไปได้ หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ยังประสงค์จะรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ก็ต้องไปดำเนินการทางศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิในการที่จะได้เป็นผู้ดูแลสาธารณูปโภค ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดิน ไม่ยอมโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับ ไม่ยอมโอนสาธารณูปโภคให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จึงต้องรอให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปใช้สิทธิทางศาล เพื่อพิสูจน์สิทธิในการได้มาเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และรอผลการพิจารณาคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดแล้ว จึงจะดำเนินการ ตามคำสั่งศาลในลำดับต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่ามาตรา 70 ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพราะการที่จะให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น มีสิทธิเหมือนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแล และคุ้มครองในการโอนสาธารณูปโภคให้ได้ แต่ในทางกลับกันนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หากต้องการที่จะให้รัฐโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ยินยอมนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องไปใช้สิทธิทางศาล ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการที่ยากมากกว่าขั้นตอนปกติของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตามการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรและทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ที่เป็นทรัพย์สินลักษณะเดียวกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนหรือกระบวนการในการได้มาซึ่งทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้น มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหลายอย่างที่ขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ ในการปฏิบัติจึงจำเป็นที่สมาชิกนิติบุคคล

หมู่บ้านจัดสรร ต้องไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิ ซึ่งเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นและขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

### 3. ปัญหาทางกฎหมายตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินโดยรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อหลักประโยชน์สาธารณะ

ในอดีตไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่บุคคลอื่นได้ นอกจากอุทิสทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรนั้นอยู่ในเขต จึงเป็นปัญหาและภาระแก่ผู้จัดสรรที่ดิน ที่ต้องดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินต่อไป ทำให้เกิดปัญหาผู้จัดสรรที่ดินทอดทิ้งโครงการจัดสรรที่ดิน ไม่มีคนมาดูแลสาธารณูปโภค ส่งผลให้สาธารณูปโภคชำรุด เสื่อมโทรม เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จึงมีการกำหนดให้โครงการจัดสรรที่ดินที่ทำโครงการเสร็จแล้ว หากผู้จัดสรรที่ดินมีความประสงค์ที่จะหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่วนที่ดินแปลงที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ผู้จัดสรรที่ดินจะโอนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่ก็ได้ กฎหมายมิได้มีการบังคับ เมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นแล้ว ในส่วนของที่ดินที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก็สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรได้ แต่เปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบปัญหาว่าไม่ได้มีการกำหนดระเบียบหรือวิธีการในการโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภค ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บังคับใช้ ในกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีเพียงมาตรา 44 ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังครบกำหนด ระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) ดังต่อไปนี้ (1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการดูแลบำรุงรักษา ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน และระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

กลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ให้แจ้งผู้จัดสรรที่ดินพร้อมกำหนดวันโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบ แต่สำหรับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เมื่อจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ได้นำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาแสดง บทบัญญัติมาตรา 70 ไม่ได้บัญญัติในกรณีดังกล่าวว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือสามารถออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้หรือไม่ เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในกรณีการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมมาโอนกรรมสิทธิ์ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องไปใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องผู้จัดสรรที่ดินให้โอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐในการเข้าไปคุ้มครองสิทธิของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยต้องใช้คำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวตามหลักประโยชน์สาธารณะ เพราะในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม กว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ส่งผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนั้นขาดโอกาสไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้ามาช่วยเหลือดูแลจากหน่วยงานของรัฐ และไม่มีการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในโครงการที่มีการชำรุด เสื่อมโทรม จากการทอดทิ้งโครงการจัดสรรที่ดินของผู้ทำการจัดสรรที่ดิน และอายุการใช้งาน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคนั้น ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิใช้ร่วมกัน และควรได้รับการดูแลบำรุงรักษาเพื่อให้คงสภาพในการใช้งานได้ตามปกติ เหมือนโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กฎหมายให้อำนาจรัฐสามารถเข้าไปคุ้มครองได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว ทำให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ต้องสูญเสียโอกาสในการบริหารทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือได้รับการเข้ามาดูแลช่วยเหลือจากรัฐ ในด้านงบประมาณหรือการปรับปรุง ซ่อมบำรุงทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคในเวลาที่รวดเร็วและต่อเนื่อง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ใช้บังคับเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาวะการในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งที่เป็นผู้บริโภครวมและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน และการบริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขรวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ แก้ไขหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินและกำหนดให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคนั้นใช้เพื่อเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จึงควรกำหนดให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้เหมาะสมกับประโยชน์สาธารณะ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในมาตรา 70 วรรคเจ็ด “ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคไม่คัดค้าน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป หากผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ไม่มาดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้น ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจเรียกเอกสารสิทธิ์จากผู้จัดสรรที่ดิน มาดำเนินการจดทะเบียนได้ หรือหากผู้จัดสรรที่ดินไม่มาดำเนินการภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานที่ดินกำหนด ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนเอกสารสิทธิ์ และจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้”

เพื่อการอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรมในการให้บริการประชาชน โดยประชาชนได้รับการคุ้มครองและเพื่อให้งานของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้กฎหมายมีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและเป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังมองเห็นปัญหาที่ควรศึกษาเพิ่มเติมและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือมาตรา 45 และมาตรา 50 วรรคสอง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการบริหารกิจการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่พบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ่อยครั้ง คือ

มาตรา 45 กำหนดให้ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
- (2) วัตถุประสงค์
- (3) ที่ตั้งสำนักงาน
- (4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร
- (5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงิน
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

การขอจดทะเบียนจัดตั้ง การควบ การยกเลิก และการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยมาตรา 45 ไม่ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในคราวเดียวกันกับการจัดประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้เมื่อมีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ต้องมีการจัดประชุมใหญ่เพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เข้ามาบริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกันอีกครั้ง ปัญหาที่พบคือในระหว่างที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว แต่ยังไม่มีการจัดประชุมใหญ่สมาชิก เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเข้ามาบริหาร ใครจะเป็นผู้บริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และใครจะเป็นผู้ออกหนังสือนัดประชุมเพื่อประชุมใหญ่สมาชิกนิติบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติมากและการตีความ ว่าสมาชิกนิติบุคคลที่ออกหนังสือนัดประชุมใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือนัดประชุมได้หรือไม่ เพราะเมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาแล้ว การเรียกประชุมใหญ่สมาชิกนิติบุคคลและการจัดประชุมใหญ่เป็นเรื่องระหว่างสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรด้วยกันเอง หากในวันจัดประชุมจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไม่ได้มีมติให้ใครเป็นผู้ดำเนินการทำงานในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการนิติ



บุคคลหมู่บ้านจัดสรร จะทำให้ไม่มีการบริหารจัดการและในบางนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการ ก็ไม่มีการบริหารจัดการและไม่มีการรับมอบสาธารณูปโภค ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือ คณะทำงานขึ้นมาในคราวเดียวกันกับการจัดประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทั้งนี้เพื่อเป็นการใช้เวลาให้ประชุมให้เกิดประโยชน์ และประหยัดงบประมาณในการจัดประชุมในคราวเดียวกัน

ในส่วนของมาตรา 50 ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตาม มาตรา 49 วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปอาจถูกระงับการให้บริการ หรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรร ของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษา อสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรร ของผู้ค้างชำระ

จะเห็นได้ว่าใน มาตรา 50 วรรคสองนั้น นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จะทำการแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรผู้ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ได้ก็ต่อเมื่อค้างชำระตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป แต่ในทางปฏิบัติที่พบอย่างเสมอคือสมาชิกจะค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เป็นเวลาสี่เดือนถึงห้าเดือนแล้วมาดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งในกรณีนี้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไม่สามารถทำการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ ส่งผลให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับความเสียหาย จากการโอนกรรมสิทธิ์ได้ทั้งที่สมาชิก ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เพราะจะให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปเรียกชำระหนี้จากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลภายนอก หากจะไปติดตามเอาากับสมาชิกที่ค้างชำระ ก็เป็นการยากยิ่งนักเพราะสมาชิกได้ย้ายออกไปจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว และหากให้ไปดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีก็ไม่คุ้มค่ากับการที่ต้องจ้างทนายความและระยะเวลาที่จะมีคำพิพากษาให้บังคับคดี ส่งผลให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้อง

สูญเสียรายได้ในการจัดเก็บค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค และในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดิน ยังไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร คือกรณีที่ผู้ทำการจัดสรรที่ดิน ยังเป็นคนดำเนินการดูแลสาธารณูปโภคอยู่ และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีการค้างชำระค่าสาธารณูปโภค เกินหกเดือน ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมได้ จะกระทำได้อีกก็โดยการฟ้องศาลบังคับชำระหนี้ ซึ่งทำให้ผู้จัดสรรที่ดิน ต้องเสียเปรียบผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ยอมชำระค่าสาธารณูปโภคและมีการ โอนต่อให้บุคคลภายนอก เพราะหากจะบังคับได้อีกก็ต้องไปฟ้องศาล ซึ่งเมื่อรวมค่าทนายความ และระยะเวลาฟ้องร้องประกอบกับหนี้ที่ค้างชำระค่าส่วนกลาง ก็ไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการ

จึงเห็นควรเสนอ ให้มีการออกใบปลอดหนี้ ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณูปโภค เพื่อใช้ในการประกอบการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และเพื่อเป็นการกระตุ้น ให้มีการบริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทำให้มีการชำระเงิน ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคมีเงินหมุนเวียนในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและมีการใช้จ่ายเงินในการ พัฒนาสาธารณูปโภคในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรน่าอยู่อาศัยมากขึ้นและเป็นการกระตุ้นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไปอีกด้าน