

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ที่อยู่อาศัยถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่<sup>1</sup> ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน และยังนับว่ามีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป เพราะที่อยู่อาศัยไม่ได้เป็นเพียงสถานที่หลบนอนพักผ่อนเท่านั้น ยังเป็นศูนย์รวมของครอบครัว ความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นการกระตุ้นการออมทรัพย์ และเป็นการลงทุนในทรัพย์สินที่มีความมั่นคงอย่างหนึ่ง เหมือนการลงทุนด้านอื่น ๆ<sup>2</sup> ในประเทศไทยได้เริ่มมีภาคเอกชน ทำธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หรือที่เรียกว่าบ้านจัดสรรที่เป็นชุมชนที่มีการปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ โดยจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ระบบถนน ระบบระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น สโมสร เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2503<sup>3</sup> เริ่มมีการนำที่ดินแปลงใหญ่แถบชานเมืองกรุงเทพมหานคร มาแบ่งขายเฉพาะที่ดินและได้มีการพัฒนาเป็นที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างลงในที่ดิน โดยมีการจัดระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกในหมู่บ้านด้วย เพื่อจูงใจให้ผู้คนมาซื้อลักษณะเป็นการแข่งขันทางธุรกิจ โดยธุรกิจบ้านจัดสรรมีการเจริญเติบโตพร้อมกับปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย เช่น ชำระราคาหมดแล้วแต่ผู้ขายไม่ยอมโอนให้บ้าง หรือผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงในลักษณะคำมั่นว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกสบายในที่ดินที่ขายไป แต่ก็ไม่มีการจัดให้มีตามที่ให้คำมั่นไว้ ซึ่งในยุคนั้นยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ซื้อ ไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่มีไว้ควบคุมการขายบ้านและที่ดินหรือบ้านจัดสรร โดยเฉพาะเวลามีปัญหาที่จะใช้หลักกฎหมายแพ่งทั่วไปหรือกฎหมายอาญาในการพิจารณาคดี

<sup>1</sup> ปัจจัยสี่ ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย อาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม.

<sup>2</sup> กรมที่ดิน. (2554). *คำบรรยายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. หน้า 1.

<sup>3</sup> อธิธรรม อารัมภ์วิโรจน์. (2534). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชน เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์บัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1.

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลในสมัยนั้น คือ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515<sup>4</sup> ที่มีเนื้อหาเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดินของเอกชนเป็นการเฉพาะ โดยวัตถุประสงค์ของเนื้อหาในกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเพื่อการควบคุมและคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือที่อยู่อาศัยในขณะนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515<sup>5</sup> นี้ มีจุดประสงค์เพื่อปกป้องประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน และเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นเฉพาะ เนื่องจากการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดิน ก็ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง<sup>6</sup> จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลทางเศรษฐกิจ สังคมและการผังเมือง จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นี้ ออกมา

อนึ่ง ภายหลังจากที่ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทของการทำธุรกิจ และบริบทของสังคม เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และการทำธุรกิจหมู่บ้านจัดสรรเปลี่ยนไป ส่งผลทำให้เนื้อหาทางกฎหมายคือเนื้อหาในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ดังกล่าวมีเนื้อหาที่ล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ในยุคโลกาภิวัตน์ และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทของการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ส่งผลให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของผู้ประกอบการและยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้อย่างเพียงพอ เช่น ผู้ประกอบการก่อสร้างบ้านไม่แล้วเสร็จตามสัญญาผู้ประกอบการไม่จัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะตามที่โฆษณาไว้ ผู้ประกอบการไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ จึงส่งผลให้รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย<sup>7</sup> มีแนวคิดที่จะแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ

<sup>4</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ยกเลิกเลขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

<sup>5</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 182 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2516

<sup>6</sup> คือการวางแผนผังทางภาพ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เขตชนบท การวางแผนผังเมืองจะครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดและสามารถเชื่อมโยงในแต่ละบริเวณด้วยโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งที่รวดเร็ว ปลอดภัย มีระบบสาธารณูปโภค เป็นการเตรียมการเพื่อรองรับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม.

<sup>7</sup> นายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง ระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540-9 กุมภาพันธ์ 2544.

ฉบับดังกล่าวและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543<sup>8</sup> เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 โดยมีเนื้อหา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่สืบเนื่องจากความต้องการในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยเนื้อหาของกฎหมายมีการกำหนดมาตรการ ในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดิน ไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ คือ ผู้จัดสรรที่ดินในโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน สาเหตุหนึ่งที่ต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบดูแลสาธารณูปโภค สืบเนื่องมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินและผู้ดูแลสาธารณูปโภคไว้ ภาระการดูแลจึงตกอยู่กับผู้จัดสรรที่ดินที่ต้องดูแลไปตลอด หรือโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ไปในที่สุด ซึ่งทำให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน เสื่อมโทรมขาดการดูแลอย่างต่อเนื่อง จึงมีการกำหนดหน้าที่ให้มีผู้ดูแลสาธารณูปโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ดูแล แต่ถ้าจะให้ผู้จัดสรรที่ดินดูแลหรือรับผิดชอบสาธารณูปโภคตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุดนั้น คงจะเป็นการฝืนธรรมชาติ เพราะผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อทำการค้าและหากำไร<sup>9</sup> จึงเปิดช่องให้ผู้จัดสรรที่ดิน สามารถโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะให้ผู้อื่นไปดูแลรักษาต่อไปได้ ตามมาตรา 44<sup>10</sup>(1) คือให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือ

<sup>8</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 45 ก วันที่ 23 พฤษภาคม 2543

<sup>9</sup> เหตุผลในการตรวจพิจารณา พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 44

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

มาตรา 44 ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตาม มาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายใต้นเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

นิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และ มาตรา 44(2) ผู้จัดสรรที่ดินเสนอแผนการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด และผู้จัดสรรที่ดิน ต้องรับภาระออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเป็นเงินไว้ส่วนหนึ่งด้วย

ในกรณีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร สำหรับกรณีหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไปดูแลต่อ นั้น ไม่ได้มีปัญหาในการโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเท่าใดนัก เนื่องจากการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา 44 นี้ ผู้ริเริ่มในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร คือผู้ทำการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินหลุดพ้นจากการดูแลบำรุงรักษา แต่ในกรณีที่โครงการจัดสรรที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นั้น มีได้ 2 วิธีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

วิธีที่ 1 การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา 44 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>11</sup>

วิธีที่ 2 ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้<sup>12</sup>

(2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(3) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

การดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 70 วรรคสาม.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 70 วรรคสี่.

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้รับคำขอจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน เขตหรือที่ว่าการ อำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และบริเวณที่ดิน ที่ทำการจัดสรร มีกำหนดสามสิบวันและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรร ที่ดินหรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคทราบตามที่ อยู่ที่ใดให้ไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>13</sup>

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรร ที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอน กรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค คัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด พิจารณา หากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการ จัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ให้นำความในมาตรา 43 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียน นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร<sup>14</sup>

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการ จัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคไม่คัดค้าน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จดทะเบียนจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป<sup>15</sup>

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 70 วรรคห้า.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 70 วรรคหก.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 70 วรรคเจ็ด.

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ปัญหาของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ของโครงการจัดสรรที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ที่ได้ดำเนินการตาม มาตรา 70<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.

---

<sup>16</sup> มาตรา 70 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้นำมาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ด้วยโดยอนุโลม

การบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้นำมาตรา 53 มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ด้วยโดยอนุโลม

การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้นำมาตรา 44 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้รับคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน เขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรร มีกำหนดสามสิบวัน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคทราบตามที่อยู่ที่ได้ให้ไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค กัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ให้นำความในมาตรา 43 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ไม่คัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามมติ

2543 คือ กรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเอง โดยมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ แต่ผู้ทำการจัดสรรที่ดินไม่ได้คัดค้าน การขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และไม่ยอมโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้น ทำให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินแปลงอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา 70 วรรคท้าย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในการบังคับใช้ มาตรา 70 ซึ่งมีปัญหาในข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ 1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โครงการใด มีความประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร สามารถดำเนินการได้ตามความใน มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งมาตรานี้ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีได้ 2 วิธี คือ วิธีที่ 1 ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อรับโอนสาธารณูปโภค และวิธีที่ 2 คือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกันเองโดยในที่นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะในกรณีที่ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเอง เพื่อรับโอนสาธารณูปโภค แต่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ยินยอมโอนที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ทำให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นมานั้น ไม่สามารถรับโอนสาธารณูปโภคได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นเหตุให้ต้องมีการฟ้องร้องบังคับคดีกัน ซึ่งต่างกับโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องเป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พร้อมโอนแปลงที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ปัญหาในการบังคับใช้ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเรื่องการรับโอนสาธารณูปโภคนั้น ไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามหลักความเสมอภาคในการซื้อที่ดินจัดสรรสำหรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตามโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

---

ของคณะกรรมการตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งหากจะให้ความคุ้มครองตามหลักความเสมอภาค ก็น่าจะสามารทำให้ดำเนินการได้ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับ มาตรา 37 ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ กล่าวคือเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว และผู้จัดสรรไม่ยอมโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น สามารถยื่นคำขอรับโอนสาธารณูปโภค โดยการแสดงหลักฐานการจัดตั้งนิติบุคคล ตามขั้นตอนวิธีการ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แจ้งไปยังผู้จัดสรรที่ดินให้มาดำเนินการ โอนสาธารณูปโภค หากผู้จัดสรรที่ดินไม่มาดำเนินการภายในกำหนด ก็สามารถออกใบแทนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แปลงสาธารณูปโภคเพื่อโอนให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในทุกกรณี เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะแบ่งเป็นหลายช่วง แล้วแต่กฎหมายในช่วงเวลานั้น ๆ ใช้บังคับแต่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 คือ ต้องการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในทุกกรณี แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น มาตรา 70 ไม่ได้กำหนดวิธีการโอนสาธารณูปโภค ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่คุ้มครองให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ได้เลย ในการรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพราะต้องมีขั้นตอนต่างๆ ที่เข้ากับเงื่อนไข

นอกจากนี้ จากการใช้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ได้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนมีการบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยส่งผลให้ประชาชนมีปัญหาจากการที่ต้องอาศัยอำนาจศาล คือ ศาลยุติธรรมในการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้มีการโอนกรรมสิทธิ์เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นให้แก่ประชาชน เพราะกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าว ศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาก่อให้เกิดความล่าช้า ทั้งที่ประโยชน์ทั้งหมดควรตกอยู่ให้แก่กลุ่มประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ที่ต้องได้รับประโยชน์ในการใช้พื้นที่ ส่วนกลางในการประกอบกิจกรรม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่สามารถบังคับกับประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงส่งผลให้



ประชาชนไม่ได้รับความเสมอภาค ในการคุ้มครองสิทธิจากรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งยังส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำจากการบังคับใช้กฎหมายต่อประชาชนในสังคม ตลอดจนยังส่งผลต่อความศรัทธาในระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน เพราะหากประชาชนที่ได้ความเสียหายจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ยังไม่สามารถได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากการซื้อขายที่ดินจัดสรรของเอกชนผู้ขายที่ดินจัดสรร ก็จะทำให้ประชาชนผู้ต้องการที่จะซื้อที่ดินจัดสรรในประเทศไทย ขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการซื้อขายที่ดินที่ถูกควบคุมดูแลโดยรัฐ อันจะทำให้เกิดการซื้อขายที่ดินจัดสรรน้อยลง และจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคม และการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน

ปัญหาที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อแก้ไขปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้น ในขณะที่บังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และมีมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ได้กล่าวถึงการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำหรับโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ดูแลสาธารณูปโภคในโครงการผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีความประสงค์ จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนสาธารณูปโภคมาดูแลเองก็สามารถดำเนินการได้ ตามความในมาตรา 70 ซึ่งจะกล่าวถึงขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา 70 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่มีการกำหนด กฎ ระเบียบให้ปฏิบัติ หรือข้อกำหนดไว้ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้เจ้าพนักงานที่ดินไม่สามารถโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงทำให้เจ้าพนักงานที่ดิน ต้องแจ้งให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ต้องไปใช้สิทธิทางศาล ทั้งที่วัตถุประสงค์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อต้องการแค่ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยของนิติบุคคล

หมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ จากการที่มีกฎหมายกำหนดเพียงขั้นตอนหรือระเบียบปฏิบัติในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ในมาตรา 70 แต่ไม่ได้กล่าวถึง กรณีที่ผู้จัดสรรไม่ยอมโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องดำเนินการเช่นไร ส่งผลให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องกำหนดขั้นตอนในกรณีผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ยอมโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้นนั้น นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องไปอาศัยอำนาจตุลาการคือ ศาลยุติธรรมเพื่อจะฟ้องร้องบังคับคดีให้สามารถโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งเป็นการไม่สมควรแก่เหตุ ส่งผลทำให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่อาศัยอยู่ในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ ได้รับความเดือดร้อนต้องเสียประโยชน์จากการที่จะต้องไปรื้อคำพิพากษา ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่มีความล่าช้า ทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ในการใช้ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางในสาธารณูปโภคนั้น ๆ เอง

ดังนั้น จะเห็นได้จากการที่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนเกิน ความจำเป็น ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนเกิดภาระจากการที่จะขอใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนด การบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนดังกล่าว จึงมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงต่อกลุ่มประชาชนที่มีการซื้อที่ดินจัดสรรก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนถึงส่งผลต่อการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค จากการฉ้อโกงหรือการกระทำใดๆ ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะสามารถเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคในกรณีต่างๆ ได้อย่างชัดเจน

ปัญหาที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินโดยรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อหลักประโยชน์สาธารณะ

ในอดีตไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดิน สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่บุคคลอื่นใด นอกจากได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ ที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต จึงเป็นปัญหาและภาระแก่ผู้จัดสรรที่ดินที่ต้องดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรต่อไป ก่อให้เกิดปัญหาผู้จัดสรรที่ดินทอดทิ้งโครงการจัดสรรที่ดิน ไม่มีคนมาดูแลสาธารณูปโภค ทำให้สาธารณูปโภคชำรุด เสื่อมโทรมเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 จึงมีการกำหนดให้โครงการจัดสรรที่ดินที่ทำการจัดสรรที่ดินเสร็จแล้ว ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการรับโอนสาธารณูปโภคไปดูแล หากผู้จัดสรรที่ดินมีความประสงค์ที่จะหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแล

บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ส่วนที่ดินแปลงที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ผู้จัดสรรที่ดินจะโอนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่ก็ได้ กฎหมายมิได้มีการบังคับ เมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นแล้ว ในส่วนของที่ดินที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก็สามารรถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรได้ แต่เปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรที่ดิน สามารถคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมาย คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ไม่มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภค ในกรณีของผู้จัดสรรที่ดิน ไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดิน เพราะเมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่ยอมโอนที่ดินแปลงสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ไม่ได้เข้ามาบริหารจัดการสาธารณูปโภค ทำให้ประชาชนผู้จัดสรรที่ดินในโครงการนั้นขาดโอกาส ไม่ได้รับสิทธิในการเข้ามาช่วยเหลือดูแลจากหน่วยงานภาครัฐ และไม่มีการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ที่มีความชำรุดเสื่อมโทรม จากการทอดทิ้งโครงการจัดสรรจัดสรรที่ดินของผู้ทำการจัดสรรที่ดิน และทำให้อายุการใช้งานสาธารณูปโภคสั้นลง ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคนั้น ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิใช้ร่วมกัน และควรได้รับการดูแลบำรุงรักษาเพื่อให้คงสภาพในการใช้งานได้ตามปกติเหมือนโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กฎหมายให้อำนาจรัฐสามารถเข้าไปคุ้มครองได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว ทำให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ต้องสูญเสียโอกาสในการบริหารทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือได้รับการเข้ามาดูแลช่วยเหลือจากรัฐ ในด้านงบประมาณหรือการปรับปรุง ซ่อมบำรุงทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคในเวลาทีรวดเร็วและต่อเนื่อง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่มีการกำหนดให้รัฐ สามารถที่จะบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินที่มีการซื้อขาย ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้ต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นในระบบการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชน โดยรัฐตลอดจนยังส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนกลางของประชาชนในหมู่บ้านจัดสรร ที่เกิดก่อนมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันจะทำให้ประชาชนบางส่วนของประเทศ ไม่สามารถใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายคุ้มครอง และที่สำคัญที่สุด คือ ในกรณีดังกล่าว ทำให้รัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้

กฎหมายได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระบบการจัดสรรที่ดิน
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างแท้จริง

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 70 ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และ 3) ปัญหาทางกฎหมายตามมาตรา 70 เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดิน โดยรัฐที่ไม่สอดคล้องต่อหลักประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในมาตรา 70 วรรคเจ็ด “ในกรณีที่ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับ โอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคไม่คัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป หากผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ไม่มาดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้แก่

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จัดตั้งขึ้น ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจเรียกเอกสารสิทธิ์จากผู้จัดสรรที่ดิน มาดำเนินการจดทะเบียนได้ หรือหากผู้จัดสรรที่ดินไม่มาดำเนินการภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานที่ดินกำหนด ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนเอกสารสิทธิ์ และจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้” โดยนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่หลักความเสมอภาค หลักพอความสมควรแก่เหตุ และหลักประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้อย่างเหมาะสมต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค หลักพอความสมควรแก่เหตุ และหลักประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้มาซึ่งที่ดินแปลงสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด การกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ของการดำเนินการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จากกฎหมาย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบและข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา รวมถึงการสืบค้นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อนำมาวิเคราะห์ และวิจัยให้ได้ซึ่งข้อสรุปและแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับระบบการจัดสรรที่ดิน

2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศและประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างแท้จริง