

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร

ประเทศไทยในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินจัดสรรเป็นหมู่บ้านจัดสรร ไม่ว่าจะเป็นลักษณะแบบบ้านเดี่ยวขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ทาวน์เฮ้าส์ ทาวน์โฮม ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยในการซื้อของผู้ต้องการมีบ้านเป็นของตัวเอง โดยจะพบว่าธุรกิจดังกล่าวมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่เป็นประเด็นปัญหาและนำมาสู่การวิเคราะห์ในครั้งนี้ คือ ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ใช้บังคับในการควบคุมผู้จัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ก็ยังพบกับปัญหาในการตีความและนำมาบังคับใช้ในส่วน of กฎหมายที่มีการบัญญัติออกมาที่ยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนมากพอในการนำมาใช้บังคับ ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมา และส่งผลให้เกิดการไม่เข้าใจในการใช้กฎหมายในทางที่ผิด จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 4.1 ปัญหาการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

จากการศึกษาพบว่า ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่ต้องการดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่าย และผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้กฎหมายครอบคลุมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้จัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตาม จากที่ได้มีการศึกษากฎหมายฉบับดังกล่าวพบว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องของการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นยังไม่มี ความชัดเจน กล่าวคือ ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว มีทั้งหมด 6 หมวด 72 มาตรา ซึ่งมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะอยู่ในหมวด 4 มีมาตราในหมวดนี้ 11 มาตรา และมาตราที่สำคัญประกอบด้วย

มาตรา 53 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินในเรื่องการบริการ สาธารณะการบำรุงรักษา และการเรียกเก็บค่าใช้บริการในการบำรุงรักษา ดังนี้

- 1) ผู้จัดสรรต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะตามที่ได้รับอนุญาตก่อน
- 2) จึงจะสามารถเรียกค่าบริการสาธารณะได้โดยต้องนำหลักกำหนดที่มี ในมาตรา 50 ที่วางหลักไว้ว่า

(1) หน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคต้องเป็นไปตามมาตรา 49 วรรคสอง คือการกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณูปโภค จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกตามมาตรา 44 (1) หรือ คณะกรรมการตามมาตรา 44 (2)

(2) การที่ชำระเงินเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือน ขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระ ติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษา สังกักริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากพิจารณาตามเนื้อหาแล้วเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ จัดสรรที่ดิน ที่ต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการจัดให้มีบริการ สาธารณะและการเรียกเก็บค่าใช้บริการในการบำรุงรักษาบริการสาธารณะ โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ ซื่อที่ดินจัดสรรที่มีหน้าต้องชำระค่าค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามกฎหมาย ซึ่งมิ การกำหนดโทษปรับไว้ในกรณีที่ไมชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ฉะนั้นผู้ซื่อ ที่ดินจัดสรรต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงและรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งสามารถเริ่มเก็บ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเมื่อเริ่มจัดตั้งนิติบุคคล หรือเมื่อได้รับ อนุมัติจากคณะกรรมการ โดยให้นิติบุคคลหรือผู้ซึ่งดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ที่มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคมี อำนาจในการจัดเก็บ จะเห็นได้ว่า ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าใช้บริการในการ บำรุงรักษาบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อนำมาใช้บังคับกับผู้ซื่อที่ดิน จัดสรรแต่อย่างใดซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ได้กล่าวในส่วนของ

ความหมายคำว่า “บริการสาธารณะ”<sup>1</sup> ไว้ว่าการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา 23(4) โดยไม่ได้ระบุถึงความหมายของคำว่า “ค่าบริการสาธารณะ” และไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าอะไรที่เป็นค่าบริการสาธารณะและเรียกเก็บได้บ้าง

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเรื่องของสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดิน จะเห็นว่าคำว่า สิทธิ โดยทั่วไปหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมในภาษากฎหมาย สิทธิ หมายถึง อำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย<sup>2</sup> จากความหมายดังกล่าว นั้นหมายความว่า สิทธิถือเป็นอำนาจชอบธรรมโดยมีการรับรองจากกฎหมาย ซึ่งประเด็นนี้การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ว่าจะเป็นในด้านของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้จัดสรรที่ดิน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ชัดเจนในกฎหมาย และเป็นธรรมต่อทั้งสองฝ่าย เพื่อลดการเอาเปรียบและการละทิ้งหน้าที่ของทุกคนที่ต้องมีส่วนร่วมกัน ในสังคมชุมชนหมู่บ้านจัดสรรที่อาจเป็นจุดเริ่มต้นของคนกลุ่มเล็กที่จะได้แสดงออกในการ อยู่ร่วมกัน โดยมีสิทธิและหน้าที่ของแต่ละคนที่ต้องรับผิดชอบและปฏิบัติร่วมกันต่อไปอย่างมีระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น ภายใต้กฎหมายดังกล่าวจึงยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงเห็นควรเพิ่มหลักเกณฑ์ สิทธิหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ที่สอดคล้องกับ หลักประโยชน์สาธารณะ และหลักการอยู่ร่วมกันในชุมชน ซึ่งทฤษฎีและหลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทุกคนพึงมีในการ ได้มาซึ่งสิทธิจะมาพร้อมกับหน้าที่คู่กัน ในบุคคลทุกคนควรมีและได้รับ เมื่อการเข้ามาอยู่ร่วมกันในชุมชนหรือสังคม ทุกคนควรได้รับทั้งสิทธิและหน้าที่ไปพร้อมกัน และหลักการอยู่ร่วมกันในชุมชน และหลักประโยชน์สาธารณะ เพราะทุกคนที่มาอยู่ร่วมกันมาจากต่างครอบครัว การเลี้ยงดู ฐานะ หน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีหลักปฏิบัติที่ทุกคนต้องกระทำร่วมกันเพื่อให้ชุมชนหรือสังคมนั้นอยู่ร่วมกันได้อย่าง สงบสุข ให้เกียรติ เคารพ มีแนวทางปฏิบัติและเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในเรื่องการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ของในต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า ออสเตรเลีย กำหนดหลักเกณฑ์ โดยเริ่มตั้งแต่แรกในการวางแผนงาน

<sup>1</sup> สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2559). *การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. หน้า 26.

<sup>2</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). *สิทธิ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th>. [2563, 23 พฤษภาคม]

การทำโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งประเทศนี้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดมีดังนี้ 1) ผู้จัดสรรที่ดินยื่นผังโครงการ และแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน 2) จัดสรรที่ดินยื่นแบบฟอร์มขอจดทะเบียนผังการจัดสรรที่ดิน โดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมกับแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน โดยยื่นพร้อมกันและถือเป็นส่วนหนึ่งของผังการจัดสรรที่ดินของโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ให้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการของการจัดสรรและมีผลต่อการบริหารของนิติบุคคลบ้านจัดสรร ในทรัพย์สินส่วนกลางต่อไป โดยนิติบุคคลจัดสรรจะเป็นผู้บริหารและดูแลรักษาอุดมการณ์ของโครงการ 3) กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของแผนพัฒนาที่ดินที่ผู้จัดสรรต้องจัดทำเอาไว้ 5 ส่วน คือ

(1) การจัดทำข้อบังคับเพื่อระบุนรายละเอียดในเรื่องที่จะทำการพัฒนาที่ดินตามแผนที่วางไว้ต่อไป

(2) กำหนดข้อบังคับหรือเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินบางประเภทของโครงการแก่บรรดาสมาชิก เช่น ทรัพย์สินบางอย่าง เป็นต้นว่า สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส เมื่อสมาชิกใช้บริการต้องเสียค่าบริการต่างหาก เป็นต้น

(3) ข้อกำหนดที่เป็นส่วนบังคับของกฎหมายให้ต้องมีทุกโครงการ

(4) รายละเอียดเพิ่มเติมบางกรณีที่เจ้าของโครงการกำหนดให้มี และ

(5) ข้อกำหนดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้มีขึ้น ซึ่งเมื่อระบุไว้แล้วจะขอเปลี่ยนแปลงภายหลัง จะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่นั้น ๆ

4) สภาพบังคับของข้อบังคับตามแผนพัฒนาที่ดินที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรและที่ดิน ได้บัญญัติว่าข้อบังคับในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรที่ได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาที่ดินนั้น ให้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลจัดสรรและสมาชิกทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ

สหรัฐอเมริกา ได้มีการวางหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเบื้องต้นไว้ในการจัดสรรที่ดินในการการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ประกอบด้วย

(1) ต้องมีองค์กรหรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อมาดูแลชุมชน สุขอนามัยความมั่นคงปลอดภัย สภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนและสมาชิกในชุมชน โดยดูแลทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย เรียกว่าสมาคม ผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยเจ้าของโครงการจะเป็นผู้ก่อตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย และเจ้าของโครงการจะเป็นผู้วางวัตถุประสงค์ ระเบียบข้อบังคับในเบื้องต้น ควบคุมและบริหารงานสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย แล้วค่อยถ่ายอำนาจการควบคุมให้เจ้าของที่พักอาศัยต่อไป

(2) ต้องจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ฐานะและอำนาจกระทำการแทน เมื่อสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย จดทะเบียนเป็นบริษัทประเภทไม่หวังผลกำไร โดยอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแล้ว ให้มีกรรมการเป็นผู้บริหารงานและมีอำนาจกระทำการแทนสมาคม กรรมการของสมาคมได้รับคัดเลือกจากสมาชิกของสมาคม กรรมการและเจ้าหน้าที่ของสมาคมมีหน้าที่ตามวิชาชีพต่อสมาชิกที่สมาคมให้บริการอยู่

(3) เลือกตั้งกรรมการ และวิธีการในการเลือกตั้งกรรมการ ต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสารจัดตั้งสมาคม

(4) มีการกำหนดไว้ในเอกสารจัดตั้ง เรื่องกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคม ซึ่งสมาคมผู้ถือครอง ที่อยู่อาศัยมีอำนาจและหน้าที่อะไรบ้าง

มาเลเซีย ได้มีการวางหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเบื้องต้นไว้ในการจัดสรรที่ดินในการการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ ในการดำเนินกิจการหรือควบคุมธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ก็จะต้องยื่นคำขอต่อผู้ควบคุมเพื่อขอใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรา 5(3) โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องกรอรายละเอียดลงในแบบฟอร์มใบคำขอ พร้อมกับแนบเอกสารต่าง ๆ ดังมีรายละเอียดอยู่ในบัญชีท้ายกฎหมาย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณาเห็นชอบของผู้ควบคุมในแต่ละครั้ง

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ทั้งประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซีย ต่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้สิทธิ หลักการอยู่ร่วมกันในชุมชน การใช้ประโยชน์สาธารณะ ในการมีที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกคน เพื่อตอบสนองความต้องการและเท่าเทียมกันของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น ในเรื่องการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าบริการสาธารณะให้ชัดเจนไว้ใน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจปัญหาและข้อมูลที่แท้จริงที่ได้จากผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเรื่องสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 บัญญัติว่า “การจัดให้มีและการบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้นำความในมาตรา 50 มาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งนี้ ให้เรียกเก็บค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ตามอัตราที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ” แต่เนื้อหาของมาตรานี้ต้องใช้ประกอบควบคู่กับมาตรา 50

บัญญัติว่า “ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา 49 วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่ คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่ หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิ์ และนิติกรรมในที่ดินจัดสรร ของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด

ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาย อสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ” และมาตรา 49 บัญญัติว่า “ค่าใช้จ่ายในการ บำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการ จัดสรรที่ดินทุกแปลงทั้งนี้อาจกำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ ที่ดินหรือขนาดพื้นที่ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับ ที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อ และให้ผู้จัดสรรที่ดินออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณูปโภคสำหรับที่ดินแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อ

การกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกตามมาตรา 44 (1) หรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 44 (2)

ให้เริ่มเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเมื่อเริ่มจัดตั้งนิติบุคคล ตามมาตรา 44 (1) หรือเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามมาตรา 44 (2) โดยให้นิติบุคคลตาม มาตรา 44 (1) หรือผู้ซึ่งดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการตามมาตรา ๔๔ (2) ที่มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคมี อำนาจในการจัดเก็บ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและ การจัดทำบัญชีให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 44 ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษา สาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนด ระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตาม มาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(3) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียน โอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์การดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวสิทธิของผู้จัดสรรในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าว ไม่มีการกำหนดสิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะของผู้จัดสรรที่ดินไว้ให้ชัดเจน เป็นเพียงหลักเกณฑ์ ระเบียบให้ปฏิบัติ หรือข้อกำหนดไว้ ในตอนท้ายมาตรา 53 ที่กล่าวถึงการให้มีการเรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะซึ่งต้องเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการที่ดินให้ความเห็นชอบ ซึ่งไม่มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีสิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะในช่วงระหว่างที่ยังไม่มีการส่งมอบนิติบุคคล นั่นก็คือก่อนการจัดตั้งนิติบุคคล และผู้จัดสรรที่ดินต้องเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการ จึงมีการกำหนดให้โครงการจัดสรรที่ดินที่ทำการจัดสรรที่ดินเสร็จแล้ว ให้มีการกำหนดอัตราค่าบริการสาธารณะเข้ามาในการยื่นขอจัดสรรที่ดินเพื่อขอให้คณะกรรมการที่ดินมีมติที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ซึ่ง ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนเท่าที่ควรต้องมีการตีความ และการตีความที่ผิดในหลายด้านซึ่งเป็นไปตามความเห็นของแต่ละบุคคล ต่อมาภายหลังได้มีประกาศจากกรมที่ดินกลาง ซึ่งเป็นเพียงประกาศภายในของส่วนงานราชการกรมที่ดิน ที่เป็นการแจ้งให้เจ้าหน้าที่พนักงานที่ดินทราบและปฏิบัติตามภายในส่วนงานของกรมที่ดินทั้งหมดที่ต้องถือเป็นหลักเกณฑ์ภายในของกรมที่ดิน โดยไม่มีการประกาศบังคับใช้ให้กับประชาชนทั่วไปได้ทราบ ในประกาศเป็นการกล่าวถึงคำขยายความในความหมาย วัตถุประสงค์ ประเภทของ “บริการสาธารณะ” ตามมาตรา 4 มาตรา 23(4) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดให้เรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ความเห็นชอบเท่านั้น ซึ่งเมื่อเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ฉะนั้นสิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะของผู้จัดสรรที่ดินที่กฎหมายกำหนดอาจไม่ชัดเจนเพียงพอในการใช้ได้อย่างชอบธรรมต้องอาศัยการตีความ และถึงแม้ว่ากรมที่ดินจะมีการแก้ปัญหาโดยการออกประกาศแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้จัดสรรมีสิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอไม่

หากพิจารณาจากทฤษฎีว่าด้วยเรื่องสิทธิ จะเห็นได้ว่า “สิทธิ” หมายถึงสิ่งที่บุคคลสามารถเป็นเจ้าของหรือถือครอง และทำให้บุคคลนั้นมีอำนาจชอบธรรม หรืออำนาจที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรม หรือกฎหมาย ในการกระทำบางอย่าง ซึ่งคำว่า “สิทธิ” เป็นการเพื่อแสดงถึงความชอบธรรมในสิ่งที่เห็นว่าควรได้รับจากผู้อื่นและสังคม เช่น การมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิต เมื่ออ้างถึง “สิทธิ” มีการเรียกร้องให้ผู้อื่นต้องเคารพและปฏิบัติตาม ทฤษฎีดังกล่าวเป็นการที่แสดงให้เห็นถึงการที่ทุกคนมีและใช้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพียงเพื่อให้เป็นแนวทางในการนำมาใช้อ้างประกอบการกำหนดสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องและเป็นธรรมต่อผู้ใช้กฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยเท่าเทียมกัน

ในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ออสเตรเลีย กำหนดสิทธิของผู้จัดสรร ในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพียงแค่ 1) ยื่นผังโครงการ และแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน 2) ยื่นแบบฟอร์มขอจดทะเบียนผังการจัดสรรที่ดิน โดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมกับแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน โดยยื่นพร้อมกันและถือเป็นส่วนหนึ่งของผังการจัดสรรที่ดินของโครงการทั้งหมด โดยนิติบุคคลจัดสรรจะเป็นผู้บริหารและดูแลรักษาอาคารของโครงการ 3) กำหนดรูปแบบของแผนพัฒนาที่ดิน 4) ยื่นสภาพบังคับของข้อบังคับตามแผนพัฒนาที่ดินที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรและที่ดิน 5) จัดทำสัญญาผูกมัดของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อพัฒนาที่ผู้จัดสรรได้ทำสัญญาผูกมัดตกลงกับผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงเพื่อพัฒนาโครงการ

สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า กำหนดสิทธิของผู้จัดสรรไว้เพียงเป็นผู้ก่อตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย และเจ้าของโครงการจะเป็นผู้วางวัตถุประสงค์ ระเบียบข้อบังคับในเบื้องต้น ควบคุมและบริหารงานสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย แล้วค่อยถ่ายอำนาจการควบคุมให้เจ้าของที่พักอาศัย ถึงแม้ผู้จัดสรรจะเป็นผู้ก่อตั้งและควบคุมสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยเป็นองค์กรอิสระที่แตกต่างหากจากกิจการของเจ้าของโครงการ แต่เจ้าของโครงการก็มีหน้าที่ ต้องปกป้องการลงทุนของสมาชิก และดูแลองค์กรหรือสมาคมไปตามหลักธุรกิจและเป็นธรรม นับแต่เวลาที่ปิดการขายกับผู้ซื้อได้ เจ้าของโครงการก็มีหน้าที่ต้องทำตามระเบียบ ข้อบังคับของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ตามเงื่อนไขในเอกสารแสดงสิทธิไว้ สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ต้องจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่น ที่ที่ดินตั้งอยู่และสมาคมหนึ่งอาจบริหารชุมชนได้มากกว่า 1 แห่งก็ได้ นอกจากนี้ในเบื้องต้นเจ้าของโครงการจะเป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับของสมาคมในเอกสารจัดตั้งสมาคม รวมทั้งเอกสารอื่นๆ



ในประเด็นนี้จะเห็นว่า ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดสิทธิของผู้จัดสรรไว้ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโครงการว่ามีขอบเขตและสิทธิเพียงใด เพื่อเป็นการป้องกันการใช้สิทธิเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่มีการกำหนดสิทธิให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถใช้สิทธิการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หากพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผู้เขียนเห็นว่า การที่แต่ละฝ่ายต้องมีสิทธิและหน้าที่ของตนต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อกัน รวมถึงกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามสิทธิของตน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นในระบบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกันของประชาชนโดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแล อันจะทำให้ประชาชนบางส่วนของประเทศ ไม่สามารถรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายคุ้มครอง และที่สำคัญที่สุด คือ ในกรณีดังกล่าว ทำให้รัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้มีความชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น

#### 4.3 ปัญหาการนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปใช้ประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเรื่องการนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปใช้ประโยชน์ ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 53 บัญญัติว่า “การจัดให้มีและการบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้นำความในมาตรา 50 มาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งนี้ ให้เรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ตามอัตราที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีและการบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่ให้นำความในมาตรา 53 มาบังคับใช้ โดยอ้างถึงในส่วนของมาตรา 50 ก็ให้นำความในมาตรา 49 มาบังคับใช้ซึ่งมันเชื่อมโยงในการใช้กฎหมายหลายมาตรามาประกอบเข้าด้วยกัน ในการอ้างที่มาในการนำกฎหมายมาใช้ในแต่ละครั้ง จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวทั้ง 3 มาตราที่กล่าวมาเป็นการกำหนดหลักในการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะที่กว้างๆ ไม่ได้ระบุถึงการเก็บมาและจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไรเพียงใดเมื่อไรนั้น มีหลักปฏิบัติคือ

1) มีการโอนกรรมสิทธิ์บ้านให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมากกว่า 60 เปอร์เซ็นต์แล้ว เพราะก่อนที่จะมีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและเมื่อเริ่มมีการจำหน่ายในระยะแรก ความสกปรก ความไม่ปลอดภัย

จะเกิดจากการก่อสร้างเป็นหลัก ความสวยงามของการดูแลสวน การจัดการด้านความปลอดภัยก็ เป็นส่วนหนึ่งของการขาย จึงเป็นค่าใช้จ่ายของผู้จัดสรรที่ดินทั้งหมด

2) การที่ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะจากผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรร ต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินที่ได้รับความเห็นชอบจากมติ ที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ที่ผู้จัดสรรที่ดิน จัดให้มีตามที่ได้ยื่นขออนุญาต จัดสรรที่ดินตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

3) ผู้จัดสรรที่ดินจะนำเงินค่าบริการสาธารณะไปใช้ “บำรุงรักษาสาธารณูปโภคไม่ได้” จนกว่าจะมีการจัดตั้งนิติบุคคล และจะใช้ค่าส่วนกลางในการดูแลบริหารจัดการ

จากหลักกฎหมายดังกล่าวการนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรไปใช้ประโยชน์ กฎหมายไม่ได้กำหนดผู้จัดสรรจะสามารถนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บ ก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปใช้ประโยชน์ ได้ในส่วใดบ้างนั้น มีแต่เพียงหลักปฏิบัติที่ คณะกรรมการที่ดินเป็นผู้พิจารณาในการนำไปใช้ประโยชน์ในส่วนที่ยื่นขอว่าเป็นการบริการ สาธารณะแต่ในบาง โครงการผู้จัดสรรที่ดินเอาเปรียบ โดยจะนำเงินค่าส่วนกลางไปใช้ตั้งแต่โอน บ้านหลังแรก ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนใหญ่ไม่ยอมชำระค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้แก่ผู้ จัดสรรที่ดินในช่วงก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ออสเตรเลีย เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียน ผังโครงการแล้ว พร้อมกับเอกสาร Management Statement ผู้จัดสรรต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรทันที และ มีทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการ โอนไปเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรต่อไป ทั้งนี้นิติบุคคลบ้าน จัดสรร จะเป็นผู้ดูแลรักษาดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลบ้านจัดสรรประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจากบรรดาสมาชิกที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ เรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” (Executive Committee) ซึ่งหน้าที่ของนิติบุคคล บ้านจัดสรรอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ โดยแล้วแต่ความมุ่งหมายของการทำโครงการและตามแต่สมาชิก จะเห็นสมควร และกำหนดข้อบังคับหรือเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินบางประเภทของ โครงการแก่บรรดาสมาชิก เช่น ทรัพย์สินบางอย่าง เป็นต้นว่า สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส เมื่อสมาชิก ใช้บริการต้องเสียค่าบริการต่างหาก เป็นต้น โดยการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง กฎหมายได้ กำหนดให้ทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ในความดูแลและรักษาโดยนิติบุคคลจัดสรร ซึ่งทรัพย์สินส่วนกลางนั้น จะตกเป็นของนิติบุคคลจัดสรรเมื่อมีการแบ่งแยกที่ดินตามโครงการ ซึ่งค่าบริการที่นิติบุคคลเรียก เก็บจากสมาชิกเจ้าของร่วมในโครงการต้องนำไปใช้เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางเท่านั้น

สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า มืองค์กรหรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อมาดูแลชุมชน สุขอนามัย ความมั่นคงปลอดภัย สภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนและสมาชิกในชุมชน โดยดูแลทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย เรียกว่าสมาคม ผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยปกติสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย จะเป็นเจ้าของ ดูแลพื้นที่ส่วนกลางเพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย และเงื่อนไขหนึ่งของสมาคมคือเจ้าของที่พักอาศัยนั้น ต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าจะที่บ้านหลังเดียวหรือบ้านหลายหลัง หรือจะเป็นทาวน์เฮาส์ หรือที่พักอาศัยอย่างอื่น จุดประสงค์เบื้องต้นของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ก็เพื่อปกป้องและดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคลและส่วนกลาง และวางระเบียบต่าง ๆ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง ที่จอดรถ การจราจร การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม นั้นสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี จะต้องประมาณการรายได้และรายจ่ายสำหรับปีถัดไป และประมาณการขาดทุนหรือกำไรเมื่อถึงสิ้นปีปัจจุบัน โดยจะต้องแยกแสดงค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่จัดเก็บเป็นรายได้ จากทรัพย์สินส่วนกลางไว้ต่างหากไม่ว่าทรัพย์สินส่วนนั้น จะมีสมาคมหรือเจ้าของโครงการ หรือบุคคลอื่นเป็นเจ้าของก็ตาม สมาคมจะต้องแจกสำเนารายงานงบประมาณประจำปี แก่สมาชิกทุกคนหรือแจ้งเป็นหนังสือว่าให้ขอรับได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย สำเนารายงานงบประมาณนี้ ต้องแจกแก่สมาชิกภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในประเด็นนี้จะเห็นว่า ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ได้มีการตั้งนิติบุคคลในการบริหารงานไปพร้อมกับการจัดสรร โครงการของผู้จัดสรรตามกฎหมาย จึงเห็นได้ชัดว่ามีการกำหนดชัดเจนแต่แรกก่อนที่จะมีการจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทำให้ไม่เกิดปัญหาการนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไปใช้ประโยชน์ เพราะมีคณกลางดำเนินการแทนโดยสามารถตรวจสอบและมีข้อกำหนด กฎระเบียบข้อบังคับ ที่ชัดเจนแล้ว

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น การนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไปใช้ประโยชน์ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่าไม่ชัดเจนซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องติดตามและต้องเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจ่ายค่าส่วนกลางเดือนละ 700 บาท ทั้งโครงการมี 300 หลัง เมื่อใช้เงินของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตั้งแต่แรก โครงการก็ต้องจ่ายค่าส่วนกลางเหมือนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรคือ 399 หลัง 700 บาท เช่นเดียวกันแต่ในความเป็นจริงผู้จัดสรรที่ดินคงไม่ทำเพราะค่าใช้จ่ายในการดูแลบริการสาธารณะสูงกว่าค่าใช้จ่ายอื่นๆทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการจัดสรรที่ดิน และ ส่งผลให้ผู้จัดสรรที่ดินได้รับผลกระทบในการบริหารจัดการในส่วนงานบริการสาธารณะและการชี้แจงค่าบริการสาธารณะต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน ทั้งที่วัตถุประสงค์ของผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อต้องการแค่ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ความร่วมมือในการชำระค่าบริการ

สาธารณะเพื่อประโยชน์ของตัวผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเงินที่ได้รับจากการชำระค่าบริการสาธารณะ นั้นจะนำมาบริหารจัดการในหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้เกิดความปลอดภัย ความสะอาด หากเงินที่เก็บมาใช้ในการบริหารจัดการค่าบริการสาธารณะ จากการที่มีกฎหมายกำหนดเพียง ขั้นตอนหรือระเบียบปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าบริการรักษาสาธารณะและบริการสาธารณะ(ค่า ส่วนกลาง)ในส่วนของหมู่บ้านจัดสรรนั้นๆ ได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคลแล้ว ในมาตรา 49 แต่ไม่ได้ กล่าวถึง กรณีที่ก่อนการเป็นนิติบุคคล ที่ผู้จัดสรรเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาในส่วนของสาธารณูปโภค ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ไม่ได้รวมถึงค่าบริการรักษางานบริการสาธารณะ ที่ผู้จัดสรรที่ดินเป็นเพียง ผู้บริหารจัดการแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเท่านั้น มิได้มีหน้าที่ต้องชำระค่าบริการสาธารณะ ตามที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเข้าใจ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดว่าอะไรคือสาธารณูปโภค และอะไรคือบริการ สาธารณะและค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคในโครงการเป็นค่าซ่อมแซมถนน ทางเท้า ขุดลอกท่อระบายน้ำ ค่าดูแลสวนสาธารณะ สวนหย่อม ทะเลสาบ ค่าใช้จ่ายนี้จะเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน

ส่วนค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะ คือค่าใช้จ่ายในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรเช่น ไฟฟ้าส่องสว่าง ค่าบริหารจัดการ ค่าจัดเก็บขยะ ค่ารักษาความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายนี้เป็น หน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ส่วนหน้าที่การบริหารจัดการเป็นของผู้จัดสรรที่ดินที่จะนำค่าบริการ สาธารณะไปใช้จ่ายได้ แต่ต้องใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อความเท่าเทียมและชัดเจนในการ บริการหมู่บ้านจัดสรร และสามารถตรวจสอบและชี้แจงได้ตามกฎหมาย

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะปัญหาปัญหาการเรียกเก็บค่าบริการ สาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินในการเรียก เก็บค่าบริการสาธารณะ และปัญหาการนำค่าบริการสาธารณะที่เรียกเก็บก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรไปใช้ประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการความไม่ชัดเจนของการบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ไม่ได้มีการขยายความในเรื่องของความหมายและ ประเภทของค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่สามารถเรียกเก็บได้ และรวม ไปถึงการกำหนดสิทธิแลหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ซึ่งต่างจากกฎหมายต่างประเทศทั้ง ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย นั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการ เรียกเก็บค่าบริการสาธารณะตั้งแต่เริ่มยื่นแบบและวิธีการจัดสรรที่ดิน ไปพร้อมกับการยื่นระเบียบ ข้อบังคับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเมื่อดำเนินการยื่นเอกสารทั้ง 2 อย่างนี้อย่างถูกต้องตาม ข้อกำหนดที่กฎหมายให้ปฏิบัติ ผู้จัดสรรจึงสามารถดำเนินการจัดสรรโครงการได้ และเมื่อมีการ จำหน่ายที่ดินแบ่งขายแปลงแรก สิทธิในการบริหารจัดการจะเกิดแก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้ยื่น ไว้ จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน

จัดสรร เพราะในต่างประเทศนั้นมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ต้องชำระค่าส่วนกลาง โดยอำนาจการบริหารจัดการจะเป็นนิติบุคคลของโครงการนั้นเป็นผู้บริหารจัดการ