

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ้าน คือ สิ่งปลูกสร้างที่มนุษย์ใช้เป็นที่อยู่อาศัย บ้านจึงเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อมนุษย์ทุกคน สิ่งปลูกสร้างที่เรียกว่าบ้านอาจมีหลายรูปแบบและหลากหลายชื่อ เช่นสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่บนที่ดินหลังเดียว เรียกว่าบ้านเดี่ยว บ้านเดี่ยวหลายหลังจัดอยู่ในรูปแบบของโครงการ เรียกว่าบ้านจัดสรร ส่วนสิ่งปลูกสร้างมีลักษณะเป็นคอกแถวมักถูกเรียกว่าทาวน์เฮาส์หรือทาวน์โฮมหรืออาคารพาณิชย์ ส่วนคอนโดมิเนียมคือสิ่งปลูกสร้างในรูปแบบอาคารสูง อีกทั้งสิ่งปลูกสร้างชั้นเดียวที่มีลักษณะไม่แข็งแรงมักเรียกว่ากระท่อม ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างที่ลอยอยู่บนน้ำก็ถูกเรียกว่าเรือนแพ เป็นต้น บ้านจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ทุกคน เพื่อให้อยู่อาศัย หลับนอน พักผ่อน รับประทานอาหาร ฯ ดังนั้นสิ่งปลูกสร้างที่เรียกว่าบ้านจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

บ้านจัดสรร หมายถึงกลุ่มบ้าน ซึ่งรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ลงทุนสร้างให้ก่อน โดยยอมให้ผู้ซื้อผ่อนชำระก็ได้ อาจหมายถึงบ้านเดี่ยวหรือทาวน์เฮาส์หรือทาวน์โฮมหรืออาคารพาณิชย์ที่มีการจำหน่ายบ้านพร้อมกับที่ดินที่ได้แบ่งแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินพร้อมบ้านเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ยี่สิบแปลงขึ้นไปด้วย<sup>2</sup> บ้านจัดสรรมีลักษณะเป็นโครงการ โดยเริ่มจากธุรกิจการจัดสรรที่ดินซึ่งมีบ้านพร้อมที่ดินจำหน่ายให้แก่ประชาชนในลักษณะชุมชนโดยมีการแบ่งขายเป็นส่วน ๆ ในบ้านจัดสรรประกอบไปด้วยบริการสาธารณะ<sup>3</sup> อันได้แก่ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงสถานที่พักผ่อน

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. (2564). *บ้านจัดสรร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://dictionary.orst.go.th/>. [2564, 1 พฤษภาคม].

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่2) พ.ศ.2558. มาตรา 1.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543. และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่2) พ.ศ.2558. มาตรา 4.

เช่น สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สถานออกกำลังกาย สนามเด็กเล่น ถนน ไฟส่องสว่าง ระบบประปา ระบบระบายน้ำเสีย เป็นต้น<sup>4</sup> โดยมีการแยกกรรมสิทธิ์ออกเป็นส่วน ๆ ออกจากทรัพย์สินส่วนกลาง

ประเทศไทยเดิมที่ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับบ้านจัดสรรหรือการจัดสรรที่ดิน เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286<sup>5</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดินหรือบ้านจัดสรรเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่จัดสรร และเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และผังเมือง รวมถึงเพื่อลดเหตุพิพาทกันระหว่างผู้ประกอบการบ้านจัดสรรหรือการจัดสรรที่ดินกับเอกชน ประกอบกับการวางแผนทั้งโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาผังเมือง<sup>6</sup> หลังจากได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ได้เกิดปัญหาของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือบ้านจัดสรร กล่าวคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ๑ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น ไม่มีการกำหนดให้จดทะเบียนในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ว่าที่ดินจัดสรรแปลงใดเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เป็นผลให้มีการนำที่ดินจัดสรรแปลงนั้น โอนขายไปยังบุคคลอื่น ทำให้กระทบต่อการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคของสมาชิกหมู่บ้านจัดสรร โดยรวม จึงเป็นเหตุผลในการจัดทำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังปรากฏเหตุผลอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>7</sup>

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เมื่อมีการประกาศใช้แล้วก็ยังคงเกิดปัญหาการประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินหรือบ้านจัดสรร กล่าวคือ การประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินหรือบ้านจัดสรรไม่ได้กำหนดให้จดทะเบียนในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เป็นผลให้ไม่อาจทราบชัดเจนว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ และมีการโอนที่ดินดังกล่าวไปยังบุคคลอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

<sup>4</sup> วิชัย ตันติกุลานันท์. (2543). *คำอธิบายการจัดสรรที่ดิน*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 11.

<sup>5</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286. (2515, 29 พฤศจิกายน). *พระราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 89 (ตอนที่ 182 ฉบับพิเศษ)

<sup>6</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 . (2515, 24 พฤศจิกายน).

<sup>7</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ชี้แจงถึงแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ว่าจำเป็นต้องมีการวางข้อกำหนดใหม่ให้มีการจดทะเบียนในโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่าที่ดินจัดสรรแปลงใดเป็นที่ดินสาธารณูปโภค พร้อมกับห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดินแปลงนั้นไปยังบุคคลอื่นรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินแต่ให้นิติบุคคลบ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่นั้นแทน รวมตลอดถึงกำหนดระยะเวลาการค้างบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

อันเป็นสาธารณูปโภคของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยรวม จึงสมควรให้มีการจัดแจ้งดังกล่าวและห้ามการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินและการให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรให้เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับบทบัญญัติที่กำหนดชื่อตำแหน่งในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งระยะเวลาการค้างชำระค่าบำรุงรักษา และการจัดกาสาธารณูปโภคให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>8</sup> รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558<sup>9</sup> เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้มุ่งเน้น ไปยังธุรกิจบ้านจัดสรรเป็นหลัก เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรือที่ดินจัดสรร แม้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะเข้าสู่กระบวนการของศาล เพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ไม่มีบทบัญญัติใด บัญญัติในเรื่องข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นการเฉพาะ เพื่อระงับข้อพิพาท เมื่อเกิดข้อพิพาททำให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องเข้าสู่กระบวนการของศาลเป็นเหตุให้สิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานที่ดิน และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินก็ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายอันจะระงับข้อพิพาทได้โดยตรง กรณีดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่อาจจะลดข้อพิพาทในการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรหรือการจัดสรรที่ดินได้

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. หมายเหตุ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 92 ก

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2). พ.ศ. 2558. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 92 ก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาและแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรร

1.2.2 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปของนิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรร และสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรร

1.2.3 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ และรูปแบบนิติบุคคลบ้านจัดสรร ผลตามกฎหมายในปัญหาและแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรของต่างประเทศระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่างนิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรร

1.2.5 เพื่อศึกษาและค้นหาแนวทางระงับข้อพิพาท เพื่อลดข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มุ่งเน้นไปยังการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรร การบำรุงสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ โดยมีได้บัญญัติเรื่องปัญหาและการระงับข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับอนุญาตให้ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรหรือผู้จัดสรรที่ดินสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาตได้ จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อพิพาทเพิ่มขึ้น รวมถึงการบริหารนิติบุคคลบ้านจัดสรรไม่มีประสิทธิภาพ เพราะนิติบุคคลไม่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรร โดยที่กฎหมายก็ได้บัญญัติคุณสมบัติความเชี่ยวชาญของผู้ที่เข้ามาบริหารนิติบุคคลบ้านจัดสรรเป็นการเฉพาะ กฎหมายจึงขาดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารชุมชนและเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรมากเกินไป มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้สมาชิกนิติบุคคลหรือผู้อยู่อาศัยในบ้านจัดสรรมีความเป็นอยู่ที่ดีและสงบสุข และลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างกัน

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี อันเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร นิติบุคคลบ้านจัดสรร โดยศึกษาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 กฎ ระเบียบ และบทความ งานวิจัย หนังสือ อันเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร รวมถึงกฎหมายบ้านจัดสรร กฎหมายที่อยู่อาศัย กฎหมายอาคารชุด กฎหมายการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด ของต่างประเทศ ในระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law เพื่อแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติมกฎหมายให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาและแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือผู้อยู่อาศัยบ้านจัดสรร จากกฎหมาย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 กฎ ระเบียบ และบทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา หนังสือ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต โดยนำมาวิเคราะห์และวิจัย เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาและแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือผู้อยู่อาศัยบ้านจัดสรร

1.6.2 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร การจัดการที่อยู่อาศัย นิติบุคคลบ้านจัดสรร การบริหารนิติบุคคลบ้านจัดสรร การบริหารชุมชนในแนวราบและแนวดิ่ง ของกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศในระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law

1.6.3 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ และรูปแบบนิติบุคคลบ้านจัดสรรกับปัญหา และแนวทางระงับข้อพิพาทระหว่าง นิติบุคคลบ้านจัดสรร ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรกับสมาชิก นิติบุคคลบ้านจัดสรรของประเทศไทยและ ในระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law

1.6.4 ทำให้ทราบ แนวทางการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้กฎหมายสมบูรณ์ และบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้ประกอบการบ้านจัดสรร สมาชิกนิติบุคคลบ้านจัดสรร และพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศชาติ