

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ก็พบว่ากฎหมายเรื่องการจัดสรรที่ดินทั้งสองฉบับ ยังคงมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์บางประการในเรื่องที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ อันควรได้รับการแก้ไข เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะเช่นเดียวกับที่เกิดปัญหาต่อที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งจะทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับความเสียหายต่อสิทธิของตน จึงนำไปสู่การสรุปปัญหาและแนวทางการแก้ไขดังเสนอ

#### 5.1 บทสรุป

การจัดสรรที่ดินของประเทศไทยนั้นมีการพัฒนาระบบกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้การจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน (Private sector) นั้น มีรูปแบบและวิธีการที่ถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่บังคับใช้มาก่อนแล้วนั้น ได้มีความบกพร่องในส่วนของ การคุ้มครองที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ และที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค โดยสภาพปัญหานั้นเกิดขึ้นมาเนื่องจากการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่จะกำหนดอย่างชัดเจนให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดแจ้งข้อความลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ว่าที่ดินที่แบ่งแยกแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดิน โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะซึ่งผู้จัดสรรที่ดินทำขึ้นไปยังนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อย่างเดียวกับที่ดินสาธารณูปโภค ทั้งไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ห้ามโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค และที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะด้วย ทำให้ที่ผ่านมาเกิดปัญหาการโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค และที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไปสู่บุคคลภายนอก สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องดำเนินการต่อสู้คดีทางศาลเพื่อรักษาสิทธิของตนตามกฎหมาย โดยศาลก็จะใช้บทบัญญัติในเรื่องการเป็นภาระจำยอมของสาธารณูปโภคแก่ที่ดินจัดสรรเพื่อคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค และที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะมิให้ถูกโอนหรือทำให้เสื่อมประโยชน์การใช้สอย ซึ่งในดับบทกฎหมายนั้นบัญญัติเพียงสาธารณูปโภคเท่านั้นที่ให้ตกเป็นภาระจำยอม แต่เนื่องด้วยในขณะนั้น กฎหมายเรื่องการจัดสรร

ที่ดินยังไม่มีการบัญญัตินิยามคำว่า สาธารณูปโภคขึ้นมาเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงคำว่า บริการสาธารณะ และไม่มีการบัญญัติให้มีการจัดแจ้งลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถึงการเป็นที่ดินสาธารณูปโภค และที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ศาลจึงสามารถใช้บทบัญญัติทางกฎหมายคุ้มครองที่ดินครอบคลุมที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะได้ด้วย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้น สาธารณูปโภคกับบริการสาธารณะนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสาธารณูปโภคกฎหมายบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดทำให้มีขึ้น และเมื่อจัดทำขึ้นแล้วก็ต้องรักษาไว้ให้คงสภาพตามแผนและโครงการที่ขออนุญาต ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะนั้น บางอย่างก็เป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำ เช่น โรงเรียนอนุบาล หรือ สถานเลี้ยงเด็กเล็ก แต่บางอย่างก็เป็นสิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินโฆษณาต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อให้โครงการจัดสรรที่ดินของตนมีความน่าสนใจกว่าโครงการจัดสรรที่ดินอื่น ผู้จัดสรรที่ดินจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจัดทำตามคำเสนอของผู้จัดสรรที่ดิน ที่ได้มีการส่งคำเสนอในรูปแบบของการ โฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินและได้ระบุลงในแผนงานโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินแล้ว ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินมีภาระผูกพันที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย ซึ่งที่ผ่านมานั้นการบำรุงรักษาและการคุ้มครองที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะนั้น ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ชัดเจน เป็นเพียงการนำบทบัญญัติในเรื่องการบำรุงรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคมาตีความใช้บังคับกับที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะด้วยเท่านั้น

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ขึ้นมา โดยเริ่มจากการเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” ขึ้นมาใช้อย่างชัดเจน จากเดิมที่มีคำว่า “บริการสาธารณะ” ใช้อยู่แล้ว และได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อมีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นแปลงย่อยแล้ว ให้จัดแจ้งลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ชัดเจนว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ทั้งยังเพิ่มบทบัญญัติที่ห้ามโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเรื่องการจัดสรรที่ดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ที่จะต้องถูกใช้บังคับตามตัวบทกฎหมาย แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะเพียงบางเรื่องเท่านั้น คือเรื่องการกำหนดบทนิยาม และเรื่องการจัดแจ้งลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ไม่มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องการจัดสรรที่ดินในส่วนของการดูแลรักษาและการคุ้มครองที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ทั้งยังจะเป็นการทำให้เกิดการแบ่งแยกกระหว่างที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้บริการสาธารณะออกจากกันอย่างชัดเจน

นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยอย่างพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และกฎหมายเรื่องการจัดสรรที่ดินของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว ก็พบว่าในส่วนของกฎหมายทั้งสองนั้น ได้มีการบัญญัติใช้คำว่าทรัพย์ส่วนกลาง โดยถือว่าเป็นทรัพย์สินอื่นนอกจากทรัพย์ส่วนตัว ซึ่งผู้เป็นเจ้าของร่วม หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยมีได้มีการแบ่งแยกประเภทเป็นทรัพย์สาธารณูปโภคและทรัพย์ที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะแต่อย่างใด โดยกฎหมายก็กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ทรัพย์ส่วนกลางเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคล และห้ามโอนทรัพย์ส่วนกลางไปเป็นของบุคคลอื่น ซึ่งการกำหนดเป็นทรัพย์ส่วนกลางเช่นนี้ก็ทำให้ง่ายต่อการควบคุมของกฎหมายและไม่เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติหรือทำความเข้าใจของประชาชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการศึกษาค้นคว้า เพื่อหา แนวทาง หรือนิติวิธีที่เหมาะสมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินดังเสนอต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 คือ

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ในส่วนของบทนิยามคำว่า “บริการสาธารณะ” และ “สาธารณูปโภค” เมื่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมีการแบ่งแยกประเภทของที่ดินสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะแล้วทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมาย ก็เห็นควรบัญญัติให้ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะเปลี่ยนเป็นคำว่า “ทรัพย์ส่วนกลาง” ทั้งหมดโดยไม่ต้องแบ่งประเภท และควรให้แก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะและที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค เป็นคำว่าทรัพย์ส่วนกลางทั้งหมด

2) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 23 (4) และ (5) โดยกำหนดให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินเสนอแผนผัง รายละเอียด และ รายการก่อสร้างประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ซึ่งทรัพย์ส่วนกลาง ตลอดจนกำหนดให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เสนอแผนงาน โครงการ ระยะเวลาการบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลางที่ได้จัดทำขึ้นด้วย

3) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 43 โดยกำหนดให้ทรัพย์ส่วนกลางที่ผู้จัดสรรที่ดินทำขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลางดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และให้ตัด

บทบัญญัติในเรื่องการเป็นภาระจำยอมออก เนื่องจากมีข้อเสนอกำหนดห้ามโอนทรัพย์สินส่วนกลางไว้ อย่างชัดเจนแล้ว

4) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 44 โดยกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ก่อตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางจากผู้จัดสรรที่ดินไปดูแลและบำรุงรักษา หรือเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินส่วนกลางดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

5) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 43/1 โดยแก้ไขจากสาธารณูปโภค เป็น “ทรัพย์สินส่วนกลาง” และกำหนดห้ามโอนทรัพย์สินส่วนกลางไปยังบุคคลอื่นให้ชัดเจน เว้นแต่เป็นการโอนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน หรือ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยระบุข้อความห้ามโอนที่ดินทรัพย์สินส่วนกลางในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

6) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ต้องจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาทันที เมื่อมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรร ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเอง