

## บทที่ 2

### ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ของการจัดสรรที่ดินในโครงการ บ้านจัดสรรตามหลักกฎหมายไทย และการบริหารจัดการค่าส่วนกลาง

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญแก่การดำรงชีวิตมนุษย์เป็นทรัพย์สินมีค่าถาวร และเป็นหลักทรัพย์อย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงฐานะความเป็นอยู่ของผู้เป็นเจ้าของ ตลอดจน สามารถ ตกทอดเป็นมรดกสืบต่อถึงทายาทรุ่นลูกรุ่นหลานตลอดไป แต่เดิมการถือครองที่ดินของประเทศไทยเคยจำกัดสิทธิในการถือครองของบุคคลสัญชาติไทย ต่อมาปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 34-39) ทำให้บุคคลสัญชาติไทยสามารถมีกรรมสิทธิในที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มตามลำดับ โดยเฉพาะที่ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

#### 1. ความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

ระบบกรรมสิทธิที่ดินของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถูกแบ่งออกเป็น สอง ส่วน กล่าวคือ ส่วนความเป็นเจ้าของที่ดิน (Property Right) ถูกทำให้เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนสิทธิในการใช้ประโยชน์ (Right of Usufruct) จะได้อนุญาตให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอาจเป็นชุมชนหรือบุคคลทำกินเพื่อแลกกับส่วย รูปแบบความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจโดยอาศัยที่ดินเป็นเครื่องมือสร้างความผูกพัน ลักษณะนี้เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบศักดินา ซึ่งเจ้าขุนมูลนายไม่ประสงค์ที่จะประกอบกิจการทางเศรษฐกิจด้วยตนเอง จึงออกแบบคงความเป็นเจ้าของที่ดินเอาไว้เท่านั้น พร้อมทั้งอนุญาตให้ไพร่ทาสเป็นผู้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินโดยต้องแบ่งผลผลิตที่ได้ในรูปของส่วย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> นายวีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). *วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยศึกษาเฉพาะกรณีออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ.2475 – พ.ศ.2518)*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะศิลปศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15-17

จากผลการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 18 และลัทธิการล่าอาณานิคมเพื่อแสวงหาตลาดและแหล่งวัตถุดิบส่งผลให้โครงสร้างส่วนล่างหรือวิถีการผลิตของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นเศรษฐกิจแบบยังชีพกลายเป็นเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งมีผลกดดันการเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างส่วนบนของไทย ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงริเริ่มให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งระบบกฎหมายต่างๆ ตามการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงกดดันจากภายนอก รวมถึงการปรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงที่เน้นการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักเปลี่ยนมาให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) พ.ศ.2444 โดยกฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ คือ ระบบการจดทะเบียนที่ดินในรัฐออสเตรเลียใต้ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภา และตราเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ.1857 โดยยึดหลักความเรียบง่ายในการโอนกรรมสิทธิ์การมีแผนที่อยู่หลังโฉนดทำให้ไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือรังวัดใหม่ซึ่งส่งผลให้เกิดความรวดเร็วรวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ นอกจากนี้ รัฐยังทำหน้าที่เป็นนายประกันกรรมสิทธิ์ของผู้ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของคนสุดท้ายในทะเบียนอีกด้วย กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ได้ทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดิน (Property right) และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (Right of Usufruct) ที่เคยแยกกันทำหน้าที่ถูกผนวกเข้าด้วยกันกลายเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดหนึ่งเดียวซึ่งไม่แยกความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์ออกจากกัน เช่นเดิมอีกต่อไปเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจากระบบศักดินาเป็นระบบทุนนิยมเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของพลังการผลิตที่สูงขึ้น

เมื่อกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลรวบยอดถูกกำหนดขึ้น ที่ดินก็ได้กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นเพราะกรรมสิทธิ์ที่เด็ดขาดและชัดเจนสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์สินอ้างอิงได้ทำให้ชนทุกชั้นหันมาสนใจจับจองที่ดินกันมากขึ้นและเกิดเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน (Absentee Landlord) ซึ่งมีนัยของการเปลี่ยนที่ดินจากการเป็นปัจจัยการผลิต (Means of Production) ให้เป็นทรัพย์สิน (Commodity) ที่ทุกคนพึงปรารถนาจนเกิดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินมากมายระหว่างรัฐกับชุมชน รัฐกับเอกชน รัฐกับวัด เอกชนกับเอกชน และระหว่างรัฐกับคนในกำกับของต่างชาติ เนื่องจากในขณะนั้น รัฐบาลยังมิได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินจึงเป็นโอกาสของชนชั้นบรรดาศักดิ์ที่เข้ามาจับจองเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่มากมายนอกเหนือจากที่ดินที่เคยได้รับพระราชทานมาแล้วในอดีต ทำให้สามัญชนคนส่วนใหญ่กลายเป็นผู้ซึ่งไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงทำให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดิน

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2501 – พ.ศ. 2506) เป็นช่วงเวลาในโลกถูกแบ่งเป็นสองอุดมการณ์ คือ อุดมการณ์แบบเศรษฐกิจเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา และอุดมการณ์เศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ (คอมมิวนิสต์) ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือที่เรียกว่า สงครามเย็น ขณะนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตอบรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การศึกษาและการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากธนาคารโลกจึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นถูกชี้นำโดยสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก เช่น การยกเลิกกฎหมายบางมาตราของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งจำกัดการถือครองหรือห้ามการถือครองของคนต่างชาติ อีกทั้งยังมีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้ใช้สิทธิประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการลงทุนประกอบเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้นเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุนเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ดี เมื่ออัตราการเพิ่มของประชากรในประเทศมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจึงเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงทำให้เกิดธุรกิจใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และจากสภาพการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2503 ได้เกิดธุรกิจขึ้นใหม่ ครั้งแรกในประเทศไทยเรียกว่า “หมู่บ้านจัดสรร” หรือ “บ้านและที่ดินจัดสรร” โดยการนำที่ดินแปลงใหญ่มาแบ่งขายเป็นแปลงย่อยไม่มีสิ่งปลูกสร้าง และต่อมามีการปลูกสร้างบ้านขายพร้อมที่ดินในระบบผ่อนส่งระยะยาวโดยเจ้าของโครงการได้จัดหาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในหมู่บ้าน เช่น ถนน ระบบประปา ไฟฟ้า เพื่อจูงใจ ผู้ซื้อแต่ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรควบคุมไว้โดยเฉพาะ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นคู่กรณีต้องฟ้องร้องบังคับกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี

### 1.1 ความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินของรัฐ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมเป็นเวลาช้านานแล้ว ตามประวัติศาสตร์ชาติไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย เรามีแนวความคิดว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้ได้รับความสุขสบาย พระองค์ทรงเอาใจใส่ดูแลการทำมาหากินของราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่ดิน ทำกินในประเทศที่ถือว่าเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นของรัฐที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นที่อยู่อาศัยซึ่งเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องสำคัญมากในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วไป การจัดสร้างที่อยู่อาศัยของแต่ละคน

แตกต่างกันไปมีคนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถจัดหาที่อยู่เป็นของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดูแลให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 บ้านเมืองประสบภาวะสงคราม ทำให้ประชาชนขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น รัฐบาลสมัยนั้นจึงให้ความช่วยเหลือโดยการจัดหาที่อยู่ให้แก่ประชาชน จึงได้มีการจัดตั้ง "กองเคหะสถานสงเคราะห์"<sup>2</sup> ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดยกองเคหะสถานสงเคราะห์มีหน้าที่จัดสรรสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าแก่ประชาชน และเริ่มสร้างอาคารไม้ให้เช่าซื้อเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2493 ที่ซอยรางน้ำ ถนนราชวิถี อย่างไรก็ตาม ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนยังคงมีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้รัฐบาลต้องมีการจัดตั้ง "สำนักงานอาคารสงเคราะห์" เพิ่มอีกหน่วยงาน เมื่อปี พ.ศ. 2494 เพื่อทำหน้าที่จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าแก่ประชาชน ซึ่งการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนของรัฐบาลในยุคนั้น เป็นในรูปแบบอาคารให้เช่ามีลักษณะเป็นเรือนไม้ มีอายุการใช้งานสั้น เมื่อใช้เป็นระยะเวลาอันนานจะมีสภาพทรุดโทรม ทั้งนี้ จากเหตุผลที่รัฐบาลต้องการช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก จึงเป็นการสร้างอาคารอย่างแออัดทำให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขและความปลอดภัยต่อประชาชนผู้พักอาศัย

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงก่อตั้ง "สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน" เพื่อทำหน้าที่ฟื้นฟูอาคารที่เสื่อมโทรมด้วยการสร้างอาคารคอนกรีตแบบแฟลต และขยายที่อยู่อาศัยในแนวตั้งโดยไม่ต้องใช้ที่ดินมาก ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐบาลมีอยู่หลายหน่วยงานทำหน้าที่จัดสร้าง ดูแลอาคารสงเคราะห์ ทำให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่เป็นระบบ ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน และไม่มีการบูรณาการที่อยู่อาศัยให้เกิดประสิทธิภาพให้ได้อย่างยั่งยืน และไม่ตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ทำการรวมกิจการการดำเนินงานเกี่ยวกับการเคหะสถานซึ่งประกอบด้วย "กองเคหะสถานสงเคราะห์" "สำนักงานอาคารสงเคราะห์" และ "สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน" รวมเข้าไว้ด้วยกันภายใต้การดำเนินงานของ "การเคหะแห่งชาติ" (National Housing Authority) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 การเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่นใด ๆ

<sup>2</sup> นายวินัย ศิริมาษา. (2542). *ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อสัญญาไม่เป็นธรรมในสัญญาสำเร็จรูปของผู้ประกอบการบ้านจัดสรร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

2. จัดหาแหล่งเงินกู้ ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง
  3. จัดหาที่ดิน และวัสดุก่อสร้างสำหรับการสร้างเคหะ
  4. รื้อแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ
  5. กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
  6. ออกพันธบัตร หรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใด เพื่อการลงทุน
  7. ร่วมงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ
- รวมทั้งเข้าหุ้นเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัดหรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการจัดให้มีสิ่งเคหะ
8. ประกอบกิจการอื่น ๆ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ คือ เรื่องการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะและได้กำหนดนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่า (Public rental housing) กว่า 19,000 หน่วย ในทำเลใกล้สาธารณูปโภค เช่น แพลตบ่อนไก่ แพลตดินแดง แพลตทุ่งสองห้อง เป็นต้น เพื่อสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้ปานกลาง (Low-income and Middle-income)<sup>3</sup> ซึ่งแนวทางการจัดหาที่อยู่อาศัย ให้กับผู้มีรายได้น้อยของรัฐแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ การแก้ไขปัญหาผู้มีรายได้น้อยที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ได้แก่ โครงการอาคารชุด (แฟลต) และโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็น ตัวอย่างโครงการของรัฐที่มีการกำหนดกฎระเบียบกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์เอาไว้อย่างชัดเจน คือ เป็นกลุ่มที่มีรายได้ประจำแน่นอนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับภาคเอกชนในช่วงนั้นมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ยังอยู่ในระดับต่ำมาก เนื่องจากกฎระเบียบการควบคุมการใช้ที่ดินการกู้เงินระยะยาวจากสถาบัน การเงินทำได้ยากกว่าภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การเคหะแห่งชาติยังไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายและแตกต่างกันได้ ดังนั้น ภาคเอกชนจึงได้เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

<sup>3</sup>วรรณนิภา วรวงศ์เธอ. (2553). *การจัดการเครือข่ายในกระบวนการบ้านมั่นคง กรณีศึกษาชุมชนแก้วพัฒนาเขตวังทองหลางกรุงเทพมหานคร*. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า. 4

## 1.2 ที่มาของการจัดสรรที่ดินของเอกชน

ระยะเริ่มแรก ธุรกิจการค้าที่ดินมีพัฒนาการจากความต้องการของประชาชนตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2500 ประชาชนมีการเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครจำนวนมากขึ้น ประกอบกับภาครัฐมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งถนนหนทาง ทำให้การเดินทางไปมาสะดวกมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้ภาคเอกชนเห็นช่องทางในการค้าที่ดินโดยซื้อที่ดินบริเวณชานเมืองเพื่อค้าแก๊งกำไร ต่อมาเริ่มมีการแข่งขันและพัฒนาการขายที่ดินเพิ่มขึ้น โดยการขายที่ดินเป็นแปลงใหญ่แล้วนำที่ดินมารังวัดเพื่อแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยก่อนนำออกขาย เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้มีรายได้น้อยด้วย ทั้งนี้ เอกชนบางรายอาจจูงใจผู้ซื้อให้มีเพิ่มขึ้น โดยการจัดสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา ในบริเวณที่ดินที่จำหน่ายด้วย และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็ต้องดำเนินการสร้างบ้านพักด้วยตัวเอง

การที่ภาคเอกชนมีผลกำไรจากการค้าที่ดินในช่วงนี้ เนื่องจากเป็นระยะเวลาเดียวกันที่ภาครัฐได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เพื่อยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 ถึง มาตรา 37 ซึ่งเกิดจากนโยบายที่ว่าต้องการกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งการยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลดีกับภาคเอกชนเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2510 ธุรกิจการค้าที่ดินและธุรกิจจัดสรรไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควรทำให้ผู้ประกอบการบางรายต้องหาวิธีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการค้าใหม่ ด้วยการจัดสรรที่ดินแบ่งเป็นแปลงย่อย พร้อมจัดสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ทางระบายน้ำเป็นต้น และจัดสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถเข้าอยู่อาศัยได้ทันทีทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดโครงการจัดสรรที่ดินพร้อมบ้านในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นตามมา อีกทั้งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงินต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทเป็นแหล่งเงินกู้ให้แก่ผู้จัดสรรที่ดินในภาคธุรกิจจัดสรรที่ดิน จนกระทั่งสามารถขยายโครงการจัดสรรที่ดินได้อย่างรวดเร็ว และมีมากขึ้นตามลำดับ

ต่อมา สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับอยู่ในสภาวะเงินเฟ้อ อัตราค่าครองชีพสูงส่งผลให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางรายไม่สามารถจัดสร้างโครงการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนด หรือผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางรายไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้จนทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งในขณะนั้นไม่มีกฎหมายควบคุมเรื่องการจัดสรรไว้เฉพาะทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เมื่อปี พ.ศ. 2515

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 เป็นกฎหมายที่เจตนารมณ์ในการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเป็นธรรม

ป้องกันการทุจริตข้อโกงของผู้จัดสรรที่ดินและเป็นการวางแผนการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย และเพื่อให้ส่งผลในทางเศรษฐกิจสังคมและผังเมือง

สาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 มีดังนี้

1) กำหนดลักษณะของการกระทำที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 ข้อ 1 ได้ให้ความหมาย การจัดสรรที่ดิน หมายถึง การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการให้ค้ำประกัน หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม

โดยกรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท 0608/ว.17314 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2534 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 ดังนี้

(1) มีการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีการใดๆ โดยจะทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหรือไม่ก็ ตาม

(2) การจัดจำหน่ายนั้น ผู้จัดสรรที่ดินได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือ ทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และ

(3) ผู้จัดสรรได้มีการให้ค้ำประกัน หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

- ตัวอย่างการให้ค้ำประกันว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ คือ มีการโฆษณา ทำสัญญาว่าจะให้มีถนน ไฟฟ้า น้ำประปา

- ตัวอย่างการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ คือ มีการวางแผนแบ่งแปลงอันมีลักษณะเป็นทาง ถนน มีการปักเสาไฟฟ้า ขุดหลุมเพื่อวางท่อน้ำ

- ตัวอย่างการให้ค้ำประกันว่าจะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ คือ จะจัดให้มีสนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล จัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ก. ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติ และของทางราชการหรือองค์การของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย<sup>4</sup>

ข. มีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นรองประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ ผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและ เลขานุการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 7. กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(ก) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

(ข) การพิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน

(ค) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การได้ดำเนินไปตามที่ได้ออกใบอนุญาต

(ง) การเรียกผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

2) มีวัตถุประสงค์ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผังโครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม การผังเมือง

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อ 9 ได้ระบุว่า ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ในการอนามัยการคมนาคมความปลอดภัยและการผังเมืองรวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้เป็นทุกประการหรือบางประการ คือ

<sup>4</sup> ประการคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ฉบับลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 ข้อ 2 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์และของทางราชการหรือขององค์การของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย



(1) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้

(2) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่างๆ ทางเดินทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร

(3) ระบบการระบายน้ำ

(4) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม แม้ประกาศคณะปฏิวัติจะมีการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินไว้บ้างแล้วแต่ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเท่าที่ควร ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเอาเปรียบผู้ซื้อจนกระทั่งกรมที่ดินได้มีการออกข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2530 เพื่อควบคุมมาตรฐานการจัดให้มีสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรร

ต่อมา กรมที่ดินก็ได้มีการปรับปรุงข้อกำหนดและได้ประกาศใช้ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535<sup>5</sup> แทน อาทิ

- การวางระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า

- ระบบการระบายน้ำ ต้องสามารถรองรับปริมาณน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณการจัดสรรที่ดินตามเกณฑ์กำหนด

- ระบบการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นประเภทระบบบำบัดอิสระเฉพาะแต่ละแปลงย่อย หรือประเภทระบบบำบัดกลางก็ได้

- ระบบไฟฟ้า

- ระบบประปา

- ระบบโทรศัพท์

- สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น ซึ่งอาจต้องกันพื้นที่และจัดทำสนามกีฬาหรือสวนสาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจจำนวน 1 แห่ง และการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ จำนวนที่ดินแปลงย่อยขนาด 500 แปลงขึ้นไปต้องกันพื้นที่ไว้เป็นที่ตั้งโรงเรียนอนุบาลจำนวน 1 แห่ง ซึ่งรายละเอียดในข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ของกรมที่ดินนั้น ถือเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการ

<sup>5</sup> ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ฉบับลงวันที่ 17 สิงหาคม 2535

1) ผู้ใดจะทำการจัดสรรที่ดินมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ<sup>6</sup> กล่าวคือ โครงการที่ดินที่แบ่งขายซึ่งเกิดขึ้นหลังมีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เป็นต้นมานั้น หากผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากไม่ได้ยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินจะไม่อยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ทั้งเรื่องขนาดและเนื้อที่ของที่ดิน เรื่องการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และเรื่องการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งส่วนใหญ่หลังจากได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินแล้ว ผู้ประกอบการจะจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจากผู้ซื้อที่ดินเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีหน้าที่บริหารจัดการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งก็จะเกิดปัญหาตามมา คือ การบริหารของคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ และบางโครงการผู้ประกอบการละทิ้งโครงการทำให้ขาดการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและไม่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผลให้สาธารณูปโภคเสื่อมโทรมขาดการดูแลแบบต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงเกิดปัญหากับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ซื้อที่ดินจัดสรรที่ไม่มีใบอนุญาต และไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายอื่นที่ซื้อที่ดินจัดสรรที่มีใบอนุญาตแล้ว

2) กรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรหรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตให้มิได้

3) ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามโครงการและแผนผังที่ได้รับอนุญาตก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอจัดสรรได้

4) ผู้จัดสรรที่ดินจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่คณะกรรมการอนุญาตมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

5) ถ้ามิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ผู้ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจะทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้นไม่ได้

6) การซื้อขายที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ที่ดินตามหนังสือสัญญานั้นโอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

..

<sup>6</sup> ประการคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 ข้อ 10. บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีบริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์สำหรับราคาที่ดินเท่าที่ยังค้างชำระอยู่ และให้ถือว่าเป็นบริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

7) สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีไว้ เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตเช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไปจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมนั้นลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

ทั้งนี้ ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นหน้าที่ต่อเมื่ออุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณะประโยชน์หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 ข้อ 30 1) ไม่มีผลบังคับผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วนหรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน แต่ทั้งนี้ผู้นั้นต้องยื่นรายการและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการภายในวันที่ 20 มีนาคม 2516

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ถึงกลางปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมีระยะเวลายาวนานกว่า 28 ปี โดยสามารถควบคุมธุรกิจจัดสรรที่ดินของเอกชนได้ระดับหนึ่ง และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ธุรกิจการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น นอกจากโครงการจัดสรรที่ดินในกรุงเทพมหานคร และตามหัวเมืองในจังหวัดใหญ่ ๆ แล้ว ธุรกิจการจัดสรรที่ดินยังครอบคลุมไปทั่วทุกจังหวัดในประเทศไทย ประกอบกับการพัฒนารูปแบบการจัดสรรโครงการที่มีให้เลือกหลากหลายเพื่อจูงใจผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และการแข่งขันด้านธุรกิจ อาทิ รูปแบบการปลูกสร้างบ้าน , การจัดสร้างสาธารณูปโภคภายในโครงการ , การจัดสร้างสโมสรเพื่อการสันทนาการภายในโครงการ , การจัดบริการด้านความปลอดภัยให้กับผู้อยู่อาศัยภายในโครงการ รวมถึงมีการโฆษณาลดราคาหรือแจกของแถมแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เป็นต้น<sup>7</sup>

จากความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่พร้อมด้วยสาธารณูปโภคต่างๆ ทำให้ภาคเอกชนมีการลงทุนโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ใช้เงินลงทุนจำนวนมากในแต่ละโครงการ และราคาที่ดินสรรที่ผู้จัดสรรที่ดินจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีราคาจำหน่ายที่สูงมาก ซึ่งเป็น

<sup>7</sup> พรชัย ธนาภิพาณิชย์. (2547). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10-13

ช่องทางการเข้าถึงกำไร และความไม่สุจริตของผู้จัดสรรที่ดินได้ และจะก่อปัญหาให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นอย่างมาก จนกระทั่งเมื่อปีพ.ศ. 2540 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยมีการลดค่าเงินบาทส่งผลให้สถาบันการเงินหลายแห่งถูกปิดกิจการ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดินได้รับผลกระทบโดยตรงจนเกิดภาวะขาดแคลนเงินลงทุนและการสนับสนุนโครงการจัดสรรจากสถาบันการเงิน เป็นเหตุให้โครงการจัดสรรที่ดินหลายแห่งไม่สามารถก่อสร้างโครงการให้แล้วเสร็จ อีกทั้ง ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ตามสัญญา หรือบางโครงการก็ก่อสร้างโดยไม่มีคุณภาพ จากกรณีดังกล่าว ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก

ดังนั้น เพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาธุรกิจจัดสรร รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยมีบทบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน

### 1.3 ความหมายของการจัดสรรที่ดินของเอกชน

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ให้คำนิยามของ “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย

จากนิยามของ “การจัดสรรที่ดิน” พิจารณาได้ว่า กรณีใดจะเป็นการจัดสรรที่ดินต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้<sup>8</sup>

1) มีการจำหน่ายที่ดินโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ตามกฎหมายการจัดสรรที่ดินฉบับนี้ ไม่ได้จำกัดวิธีการจำหน่ายเฉพาะการซื้อขายเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงการจำหน่ายที่ดินด้วยวิธีการต่างๆ ด้วย เช่น การแลกเปลี่ยน เป็นต้น แต่กฎหมายก็มีข้อจำกัดว่าด้วยการจำหน่ายที่ดินนั้นต้องเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้รับทรัพย์สิน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 14-21

หรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ด้วยเหตุนี้การจำหน่ายที่ดินโดยการให้ซึ่งผู้ให้ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ จึงไม่ถือเป็นการจำหน่ายที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้นการจำหน่ายที่ดินจึงต้องมีลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน หากเป็นกรณีโฉนดที่ดิน หรือเป็นการโอนสิทธิครอบครองที่ดิน ในกรณีที่เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงจะถือว่าการจัดสรรที่ดิน หากเป็นเพียงการส่งมอบการครอบครองที่ดิน เช่น มีการแบ่งที่ดินแปลงย่อย 10 แปลงขึ้นไป แต่นำออกให้เช่า เช่นนี้ไม่ถือเป็นการจำหน่ายที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ การจำหน่ายที่ดิน อาจมีการทำสัญญาเพื่อจำหน่ายที่ดินเฉพาะส่วนตามแผนผังที่ดินในกรณีที่ยังไม่ได้รังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จ หรืออาจเป็นการทำสัญญาเพื่อจำหน่ายที่ดินอันได้รังวัดแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยเสร็จสิ้นแล้วก็ได้

2) ที่ดินได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 22 ได้กำหนดการแบ่งแยก ที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลง ขึ้นไป โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเนื้อที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงว่าจะมีจำนวนเท่าใด การแบ่งแยกที่ดินกรณีที่ไม่ได้เป็นการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินต้องแสดงหลักฐานให้เชื่อได้ว่า มิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจแสดงหลักฐานในขณะยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินได้เลย หรือ ยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินก่อน และให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งอีกครั้ง จึงนำหลักฐานมาแสดงว่ามีใช้การแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน เมื่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินต้องยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดิน ประกอบกับการขอแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวด้วย

หากผู้ขอแบ่งแยกที่ดินไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้รับอุทธรณ์ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวและไม่ผลการวินิจฉัยประการใด ให้ถือว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า มิได้เป็นการจัดสรรที่ดินและให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเรื่องแบ่งแยกที่ดินต่อไป

บทบัญญัติในมาตรา 22 ดังกล่าวนี เป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน กรณีมีการจัดสรรที่ดินตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป โดยไม่ยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อต้องการลดต้นทุนของ

ผู้ประกอบการที่ไม่ต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และผู้ประกอบการอาจหลีกเลี่ยงไม่จัดทำสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามกฎหมายจัดสรรที่ดิน

3) การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลา 3 ปี

การกำหนดระยะเวลา 3 ปี ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะนำมาพิจารณา ต่อเมื่อองค์ประกอบ 2 ประการ คือ มีการจำหน่ายที่ดิน และที่ดินนั้นได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป และเมื่อองค์ประกอบทั้ง 2 ประการนี้ได้กระทำภายใน 3 ปี ก็เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่หากองค์ประกอบทั้ง 2 ประการเป็นการดำเนินการเกินกำหนดเวลา 3 ปี จะไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน ที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ดังนี้ เมื่อพิจารณาได้ว่า กรณีแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป เพื่อจำหน่ายที่ดิน โดยในระยะเวลา 3 ปีแรก จำหน่ายที่ดินเพียง 9 แปลง พอล่วงเลยปีที่ 3 จึงจำหน่ายที่ดินอีก 9 แปลง กรณีดังกล่าวนี้ อาจถือว่าไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน

การกำหนดระยะเวลาในการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยภายในกำหนดเวลา 3 ปี เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยวิธีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยครั้งละ 9 แปลง แต่กระทำการแบ่งแยกหลายครั้ง หรือหลีกเลี่ยงโดยวิธีการใส่ชื่อบุคคลหลายคนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินแปลงเดียวกัน แล้วต่อมา มีการแบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยเพื่อแบ่งกรรมสิทธิ์รวม จากนั้นจึงนำที่ดินมาจำหน่าย

## 2. แนวความคิด ทฤษฎี และความหมาย เกี่ยวกับงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

โครงการจัดสรรที่ดินหรือโครงการบ้านจัดสรรแต่ละโครงการจะประกอบด้วยผู้อาศัยที่อยู่ร่วมกันจำนวนมาก ทั้งโครงการที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ และโครงการที่เป็นชุมชนขนาดเล็กซึ่งผู้อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรต่างเป็นผู้ใช้บริการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่างๆ ร่วมกัน อาทิ ถนน ไฟฟ้า ประปา บ่อบำบัดน้ำเสีย สโมสร สนามเด็กเล่น และรวมถึงการให้บริการรักษาความปลอดภัยของโครงการบ้านจัดสรร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะประโยชน์หรือที่เรียกทั่วไปว่า "ทรัพย์สินส่วนกลาง" ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันของผู้อาศัยจึงมีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน ซึ่งการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นกับผู้อาศัย ต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานเข้ามากำกับ

ดูแล กำหนดข้อบังคับ และกฎระเบียบ เพื่อสภาพแวดล้อมชีวิตที่ดีของผู้อยู่อาศัยในการโครงการ บ้านจัดสรรจึงเกิดแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ประเภท คือ

## 2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรบริหารในโครงการบ้านจัดสรร

โครงการบ้านจัดสรรในปัจจุบันส่วนใหญ่จะอยู่ในความดูแลของกลุ่มบุคคล 4 ประเภท<sup>9</sup> ได้แก่

### 2.1.1 การจัดการโครงการโดยเจ้าของโครงการบ้านจัดสรร

โดยผู้จัดสรรที่ดินหรือเจ้าของโครงการบ้านจัดสรร จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลโครงการ หมู่บ้านจัดสรรทั้งหมด ซึ่งอาจจัดหาตัวแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้น การจัดการลักษณะนี้ผู้อยู่อาศัยจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลหมู่บ้านจัดสรรทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในโครงการบ้านจัดสรร อันอาจกระทบต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งจะไม่ตรงต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัย

### 2.1.2 การจัดการดูแลหมู่บ้านจัดสรรร่วมกันระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

การจัดการลักษณะนี้เป็นการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยผู้จัดสรรที่ดินจะชักชวนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลโครงการ หมู่บ้านจัดสรร โดยผ่านการเลือกตั้งองค์กรของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเข้ามาเป็นตัวแทนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในการประสานงานด้านการดูแลโครงการหมู่บ้านจัดสรรกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลกิจกรรมภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรทั้งหมด

### 2.1.3 การจัดการดูแลโครงการหมู่บ้านจัดสรรโดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

การจัดการลักษณะนี้เป็นการมอบความรับผิดชอบให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในเรื่องการดูแลโครงการหมู่บ้านจัดสรรด้วยตนเองทั้งหมด ซึ่งเปรียบได้กับการปกครองตนเองของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยมีกฎหมายรองรับสิทธิ์และการใช้อำนาจในการเลือกปฏิบัติหน้าที่ อันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของคนส่วนร่วม ทั้งนี้ การจัดการลักษณะนี้ต้องผ่านขั้นตอนการจัดการร่วมกันระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยจัดตั้งองค์กรหรือนิติบุคคลหรือที่เรียกว่า "นิติบุคคล

<sup>9</sup> วิชาสินี แต่งน้อย. (2545). การศึกษาเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยที่มีต่อองค์กรเอกชน กับภาครัฐบาลในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการบ้านจัดสรร. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาค และเมืองมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. หน้า 6-7

หมู่บ้านจัดสรร” (The Developed Estate Juristic Entity) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสูงสุด ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีของนิติบุคคลหมู่บ้านจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

#### 2.1.4 การจัดการดูแลโครงการหมู่บ้านจัดสรรโดยหน่วยงานบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องของรัฐ

ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลต่างๆ โดยหน่วยงานของรัฐจะไปผู้ดูแลจัดการบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ส่งมอบโอนกรรมสิทธิ์สาธารณูปโภคในโครงการหมู่บ้านจัดสรรทั้งหมดให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐแล้ว ซึ่งการจัดการลักษณะนี้เป็นการมอบภาระหน้าที่ให้หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการดูแล

### 2.2 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการดูแลบริการสาธารณะของโครงการบ้านจัดสรร

จากสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ ในการเลือกสรรที่อยู่อาศัยที่ดีอันเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำเนินชีวิต ผู้ซื้อบ้านจัดสรรแต่ละหลายจึงต้องคัดสรรในการเลือกลักษณะทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ซึ่งหมายความรวมถึง ความสะดวกสบายในการเดินทางไปยังสถานที่ทำงาน ย่านศูนย์การค้า อุตสาหกรรม และการติดต่อสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การอำนวยความสะดวกจากสาธารณูปโภคต่างๆ และคุณภาพของสภาพแวดล้อมในละแวกพื้นที่นั้นด้วย

ความสะดวกสบายต่างๆ นี้ รวมถึงความสะดวกสบายภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นด้วย ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับผู้อยู่อาศัยเป็นหลักที่ต้องช่วยกันดูแลบริหารจัดการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่างๆ ภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เกิดความพึงพอใจและเป็นธรรมกับผู้ซื้อบ้านจัดสรรทุกคนในการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

#### 2.2.1 ความหมายของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนกลาง

เมื่อมีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งต่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้น ได้มีการบัญญัติเรื่องการ การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ไว้ในมาตรา 16 โดยการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 14(1) ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณูปโภค และการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้นโดยให้กำหนดเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

1) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้



2) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ินจัดสรร

3) ระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล (เพิ่มเติมจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286)

4) ระบบและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน (เพิ่มเติมจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286)

และได้มีการประกาศใช้ข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2544 แทนข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 โดยมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัด คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดควบคุมการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดของตนเอง โดยข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2544 มีสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้

ข้อ 7. ขนาดของที่ดินจัดสรร แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

7.1 ขนาดเล็ก จำนวนแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายไม่เกิน 99 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการต่ำกว่า 19 ไร่

7.2 ขนาดกลาง จำนวนแปลงย่อยเพื่อจัดจำหน่ายตั้งแต่ 100-499 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการ 19-100 ไร่

7.3 ขนาดใหญ่ จำนวนแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่ทั้งโครงการ เกินกว่า 100 ไร่

ข้อ 13. มีระบบการระบายน้ำ

ข้อ 14. มีระบบบำบัดน้ำเสีย

ข้อ 16. ขนาดของถนนที่ต้องจัดให้มีการจัดสรรที่ดินแต่ละโครงการให้มีความกว้างของเขต ทางและผิวจราจรเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่ดินแปลงย่อย

ข้อ 28. ระบบไฟฟ้า ผู้จัดสรรต้องจัดให้มีระบบไฟฟ้า และดำเนินการจัดทำตามแบบแปลน แผนผังที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการหรือองค์การของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมเรื่องไฟฟ้า

ข้อ 29. ระบบประปา ในกรณีที่ดินจัดสรรตั้งอยู่ในบริเวณที่การประปานครหลวง การประปาสวนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีสามารถให้บริการได้ต้องให้บริการของหน่วยงานนั้น แต่สำหรับที่ดินจัดสรรที่ตั้งอยู่นอกบริเวณดังกล่าวให้จัดทำประปาหรือระบบน้ำสะอาดให้เพียงพอแก่การอุปโภค

ข้อ 30. ระบบโทรศัพท์ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินจะจัดบริการโทรศัพท์ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้แสดงแผนการดำเนินการต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

ข้อ 32. สวน สนามเด็กเล่น สนามกีฬา ให้กันพื้นที่ไว้เพื่อจัดทำสวน สนามเด็กเล่น สนามกีฬา โดยคำนวณจากพื้นที่จัดจำหน่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ทั้งนี้ไม่ให้แบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยหลายแห่ง เว้นแต่การกันพื้นที่แต่ละแห่งไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ไร่ โดยต้องมีขนาดและรูปแบบที่เหมาะสมสะดวกแก่การใช้สอย

ข้อ 33. โรงเรียนอนุบาล กรณีเป็นการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องกันพื้นที่ไว้เป็นที่ตั้งโรงเรียนอนุบาลจำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ไม่น้อยกว่า 200 ตารางวา และต้องจัดให้มีพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุก ๆ 500 แปลงหรือทุก ๆ 100 ไร่ ในกรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการได้ให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวจัดตั้งโรงเรียนประเภทอื่น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ หากไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียนประเภทอื่นได้ ให้จัดทำบริการสาธารณะและหรือสาธารณูปโภคอื่น เช่น ศูนย์เด็กเล็ก สวน สนามเด็กเล่น สนามกีฬา เป็นต้น

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปทรัพย์สินส่วนกลางที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการ มีดังนี้ ระบบและมาตรฐานของถนน และทางเท้า ระบบการระบายน้ำระบบการบำบัดและกำจัดน้ำเสีย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ สนามกีฬาหรือสวนสาธารณะ โรงเรียนอนุบาล สนามเด็กเล่น การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นภายในโครงการหมู่บ้านจัดสรร หรือจะรวมเรียกว่า "ทรัพย์สินส่วนกลาง" หมายถึง ส่วนของสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่ไม่ใช่ส่วนของบ้านที่อยู่อาศัย รวมถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับ

ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรนั้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลสำหรับบางโครงการจัดสรรที่ตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้สูง ทางผู้จัดสรรที่ดินจะมีการวางแผนจัดเตรียมระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้พร้อม เพื่อจัดตั้งบริษัท หรือว่าจ้างผู้ที่มีประสบการณ์ และเชี่ยวชาญในระบบการบริหารจัดการงานต่างๆ ในระยะยาว ทั้งนี้ หากผู้ซื้อที่ดินหรือสมาชิกโครงการหมู่บ้านจัดสรร มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารงานแล้ว กรรมการบริหารงานเดิมจะมีหน้าที่ดูแลต่อไป เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรภายในโครงการ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า "บริการสาธารณชน" ไว้ในมาตรา 4 (ซึ่งเดิมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 มิได้ให้คำนิยามไว้) โดยมาตรา 4 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ได้ให้คำนิยาม "บริการสาธารณชน" ว่า การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา 23 (4)

ดังนั้น หากผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียด ทั้งนี้ ต้องรวมถึงการจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณชน รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผัง รายละเอียดและรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้างและกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรหรือได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณชนแล้วเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนขอทำการจัดสรรที่ดินให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำแล้วเสร็จนั้นด้วย ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 23 (4)

### 2.2.2 การดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณชนหรือ ทรัพย์สินส่วนกลางในโครงการหมู่บ้านจัดสรร

Bouwcentrum International Education <sup>10</sup> ได้กล่าวถึงการจัดการเคหะชุมชน (Housing Management) ว่า เป็นการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยให้ดีขึ้น รวมถึงการให้บริการ การซ่อมแซมบำรุงรักษาสถานที่เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีภายในชุมชน ทั้งนี้ ต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจของผู้อาศัย กับหลักการมนุษยสัมพันธ์ และการกระตุ้นให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการบ้านจัดสรร อย่างไรก็ตาม การจัดการเคหะชุมชนจะมีลักษณะปัญหา และแนวทางแก้ไขเฉพาะตัว เช่นเดียวกับการบริหารจัดการงานอื่นๆ โดยการจัดการเคหะชุมชนอาศัยลักษณะของสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสมมติฐานเบื้องต้น ทางสถาบัน Bouwcentrum International Education ได้จำแนกการจัดการเคหะชุมชนเป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การจัดการเคหะชุมชนก่อนเข้าอยู่อาศัย (Pre Occupancy) และ 2. การจัดการเคหะชุมชนเมื่อมีการเข้าอยู่อาศัยแล้ว (Post Occupancy)

ในงานสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะการจัดการเคหะชุมชนเมื่อมีการเข้าอยู่อาศัยแล้ว (Post Occupancy) เท่านั้น เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการดูแลบริการ

<sup>10</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 14-16

สาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้เข้าอยู่อาศัยภายในโครงการบ้านจัดสรรแล้ว (Post Occupancy) โดยจะประกอบด้วย คือ

1. การจัดการเกี่ยวกับเรื่องรายได้ (Income Management) เป็นงานเกี่ยวกับการเก็บค่าบำรุงรักษาตามที่ได้กำหนดและวางแผนไว้ตามขั้นตอนของการเตรียมบริหารก่อนเปิดให้เข้าอยู่อาศัย อีกทั้งเป็นการจัดเก็บเป็นค่าบริหารจัดการรายได้อื่นที่เกิดจากสาธารณูปโภคส่วนกลางที่มีไว้ให้บริการ โดยบางครั้งอาจมีการเรียกเก็บเงินล่วงหน้า เป็นลักษณะของกองทุนหรือกำหนดเป็นรายปี ซึ่งบางครั้งอาจพิจารณาเรียกเก็บเงินเพิ่ม (Surcharges) ตามความจำเป็น อาทิ การซ่อมบำรุง ระบบงานที่ต้องใช้งบประมาณมาก และกำหนดระยะเวลาในการจ่ายเงินค่าซ่อมบำรุงค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าบำรุงสระว่ายน้ำ ค่าบำรุงสโมสร และอื่นๆ

2. งานเกี่ยวกับการซ่อมบำรุงและบริการ งานการซ่อมบำรุงและบริการนี้ ต้องกำหนดจากแนวคิดของอุปกรณ์ของงานระบบที่ได้เลือกไว้ใช้ โดยกำหนดตารางการบำรุงรักษาเป็นรายอาทิตย์ หรือรายเดือน ซึ่งสามารถแยกลักษณะงานการซ่อมบำรุงเป็น 2-หลักเกณฑ์ คือ

- งานซ่อมบำรุงประจำวัน (Day To Day) ซึ่งได้แก่ การรักษาความปลอดภัย งานดูแลระบบน้ำ ระบบไฟ งานกำจัดน้ำเสีย และขยะ ซึ่งส่วนมากจะมีลักษณะของงานเป็นการให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยหรือผู้ซื้อที่ดินภายในโครงการจัดสรร

- งานซ่อมบำรุงเป็นระยะและงานซ่อมบำรุงเพื่อการป้องกันการชำรุด (Seasonal and Preventive Maintenance) เป็นงานซ่อมบำรุงตามระยะของวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ เช่น งานทาสีภายนอกอาคาร งานซ่อมบำรุงสนาม งานซ่อมบำรุงสวน งานซ่อมบำรุงสระว่ายน้ำ สโมสร ตลอดจนงานป้องกันน้ำท่วม หรืองานสาธารณะภัยต่างๆ

3. งานที่เกี่ยวกับการให้ความรู้แก่ผู้อยู่อาศัย (Education)

ส่วนใหญ่ผู้อยู่อาศัยจะขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักการอุปกรณ์ งานระบบในโครงการหมู่บ้านจัดสรร อันเป็นสาเหตุให้ผู้อยู่อาศัย ขาดสำนึกในการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน อาทิ การชำระค่าบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง การเอาใจใส่ต่อทรัพย์สินทั้งของตัวเองและของผู้อื่น ซึ่งการสื่อสารถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันทั้ง ผู้อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้าน จะได้ประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย (Mutual Benefit) ซึ่งจะทำงานดูแลโครงการหมู่บ้านจัดสรรประสบความสำเร็จ หากได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยด้วยความสมัครใจ

#### 4. งานกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัย (Actives of Occupants)

โดยจะเป็นกิจกรรมในเวลาว่าง อาจจะมีการเกี่ยวกับการปรับปรุงที่อยู่อาศัย หรืองานตามขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ซึ่งกิจกรรมนี้จะมีผลสำคัญให้เกิดความร่วมมือในระยะยาว และสร้างสัมพันธ์กันระหว่างผู้อยู่อาศัยภายในโครงการ

#### 5. งานเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน (Office Administration)

โดยจะแยกเป็นการจัดการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารและการให้บริการ โดยมีผลสำคัญดังนี้

- การกำหนดงบประมาณ การควบคุม การกำหนดระเบียบ มาตรฐาน หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

- งานเอกสารและสารบัญ

- งานประกันภัยต่างๆ อาทิ การประกันภัยความเสียหายจากการโจรกรรม ภัยธรรมชาติ

- งานจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์

- งานด้านบุคลากร

ลักษณะงานโดยรวมเป็นงานเบื้องต้นในเรื่องการดูแลชุมชน ซึ่งเป็นลักษณะการจัดงานที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางบริหารของโครงการหมู่บ้านจัดสรรของเอกชนโดยเฉพาะการเน้นความสำคัญเรื่องการวางแผน และการให้ความรู้กับผู้อยู่อาศัยภายในโครงการหมู่บ้านก่อนที่จะเข้าพักอาศัย

### 2.3 ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ตามที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.1 เรื่องรูปแบบขององค์กรบริหารในโครงการบ้านจัดสรรซึ่งได้กล่าวถึงรูปแบบขององค์กรในลักษณะของนิติบุคคลหมู่บ้านไว้อย่างคร่าวๆ แล้วนั้น ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง แนวความคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยเฉพาะ กล่าวคือโครงการหมู่บ้านจัดสรรแต่ละโครงการจะประกอบด้วย ผู้อยู่อาศัยจำนวนมากอยู่รวมกัน และมีความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนบ้าน และมีการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะร่วมกัน อาทิ ถนน ไฟฟ้า ประปา ท่อระบายน้ำ ทางสาธารณะ บ่อบำบัดน้ำเสีย สโมสร สนามเด็กเล่น เป็นต้น การอยู่ร่วมกันเช่นนี้ซึ่งถือว่าเป็นชุมชน ดังนี้ การบริหารและการจัดการชุมชนของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรจึงมีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้ทุกคนในโครงการหมู่บ้านจัดสรรสามารถอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะร่วมกันอยู่อย่างสงบเรียบร้อย

เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป ซึ่งจะส่งผลให้คนในชุมชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

หากกล่าวถึงหลักการบริหาร การบริหารงานที่ดีจะต้องมีการจัดองค์กร เพื่อมารองรับงานที่วางเอาไว้ มีการกำหนดขอบเขตของงาน และแบ่งแยกแผนงานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในการกำหนดองค์กรจะประกอบด้วยโครงสร้างของงานที่แต่ละฝ่ายต้องดำเนินการรวมถึงการประสานงานระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องและภายในเอง ดังนั้น การบริหารหรือการจัดการชุมชนหมู่บ้านจัดสรรจึงต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาบริหารจัดการและดูแลหมู่บ้านจัดสรร

### 2.3.1 ความหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ได้ให้ความหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ว่า ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายและข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกรวมที่ให้คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก

กรมที่ดิน ได้ให้ความหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ว่า นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรคือ นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรับโอนที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตไปจัดการ และดูแลบำรุงรักษาให้คงสภาพดี ดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

บัญญัติ จันทน์เสนะ<sup>11</sup> ได้ให้ความหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ว่า เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ทั้งนี้ การนับระยะเวลาดังกล่าวให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดทำสาธารณูปโภคทั้งโครงการแล้วเสร็จและได้รับการตรวจสอบรับรองจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมอบหมายเป็นต้นไป

<sup>11</sup> นายสุนทร จันทน์สว่าง. (2553). *การศึกษาปัญหาการพัฒนาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านมหาไถไทย*.

ปริญญาวิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมและการบริหารการก่อสร้าง, คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. หน้า 12

วิรัช มัญชุศรี<sup>12</sup> ได้ให้ความหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ว่า นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรคือ หน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายคล้ายกับบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนโดยต้องมาจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงที่ดินจัดสรรทั้งหมดประชุมตกลงกันว่าจะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรับโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนไว้ขณะที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

### 2.3.2 แนวคิดการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

สำหรับแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น สามารถแบ่งได้หลายด้าน<sup>13</sup> ดังนี้

#### 1) ด้านนโยบายกระจายอำนาจบริหาร

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจให้มีการปกครองในส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรถือเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารตามหลักการดังกล่าว โดยหลักการสำคัญของการให้อำนาจแก่ประชาชนปกครองตนเองที่เป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นมีโอกาสเข้าเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

(2) ต้องมีองค์กรที่สำคัญ หมายถึง สภาท้องถิ่น เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของตนในท้องถิ่น

(3) ต้องมีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้เพื่อการบริหาร การปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

(4) ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายเพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

(5) ต้องให้หน่วยงานการปกครองที่ตั้งขึ้นมีรายได้ และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณเพื่อการบริหารงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบได้

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 12

<sup>13</sup> กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล. (2550). *นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลในทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 21-23

(6) ต้องไม่ให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง บังคับบัญชาของหน่วยงานการปกครองทางราชการหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ในการควบคุมกำกับหรือดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐมิได้

## 2) ด้านการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชนมีพื้นฐานจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปรัชญาของการมีส่วนร่วมของชุมชนในทัศนะของสมัชชาแห่งชาติมีพื้นฐานอยู่บนการจัดการชุมชน ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ 1) เหตุผลด้านจิตวิทยา การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว และชุมชน จะทำให้ทุกคนเกิดความพึงพอใจในวัตถุประสงค์ของชุมชนและการพึ่งตนเอง 2) เหตุผลด้านการจัดการ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของชุมชนขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่จะจัดการแก้ปัญหาของชุมชน

. จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น การมีส่วนร่วมของชุมชนสะท้อนให้เห็นแนวคิดที่สำคัญ

## 3 ประการ คือ

(1) ความสมัครใจ – ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนในชุมชนมีความยินยอมพร้อมใจและเต็มใจ รวมทั้งมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน โดยสมาชิกของชุมชนจะต้องมีความสำนึกในสิทธิและหน้าที่ด้วย

(2) จุดมุ่งหมาย – วิธีการ การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นทั้งจุดมุ่งหมายและวิธีการในตัวเอง

(3) องค์การ – การจัดการ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้และมีความต่อเนื่องต่อเมื่อชุมชนนั้นมีการจัดตั้งองค์การชุมชนเป็นกลไกระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชนรวมตลอดถึงมีการจัดการชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชนและแบ่งปันประโยชน์ให้แก่สมาชิกของชุมชนอย่างเป็นธรรม ดังนั้น จากการที่บุคคลอาศัยอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านจัดสรร

เฮอ์เบิร์ต แม็คคอสกี (Herbert McClosky)<sup>14</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกิจกรรมต่างๆ ที่กระทำโดยสมัครใจ โดยสมาชิกทั้งหลายในสังคมได้มีส่วนร่วมในการกระทำโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมได้แก่ บุคคลที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนต่างๆ คือ บุคคลที่มาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่มาแสวงหาความรู้ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ตลอดจนการเข้าร่วมชุมนุมและประชุมทางสังคมต่างๆ นอกจากนี้ เฮอ์เบิร์ต แม็คคอสกี ยังได้

<sup>14</sup> นายสุนทร จันทร์สว่าง. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 11 หน้า 29



เสนอตัวแปรที่อธิบายลักษณะการเข้าร่วมหรือการไม่เข้าร่วมว่ามีสาเหตุจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่

ก. ตัวแปรด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (Social environment) ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ ระดับชั้นทางสังคม และถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ข. ตัวแปรด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) เห็นว่า คนที่เข้ามีส่วนร่วมเพื่อผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละคน เช่น ความสำเร็จ ความสัมพันธ์กับผู้อื่น ศักดิ์ศรี การยอมรับจากสังคมและต้องการให้สถานภาพทางสังคมสูงขึ้น

ค. ตัวแปรด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (Political Environment) เช่น กฎหมาย สถานที่เลือกตั้ง การรณรงค์ รายละเอียดข้อบังคับต่างๆ

ทั้งนี้ จากปัจจัยข้างต้นล้วนแต่มีผลต่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงของลูกบ้านเพื่อลงมติจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดตั้ง ซึ่งปัจจุบันการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น มีปัจจัยที่สำคัญ กล่าวคือ ปัจจัยจากสถานะทางสังคม พบว่าผู้มีรายได้มากกว่ามักจะมีส่วนร่วมทางสังคมมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อยตลอดจนระดับการศึกษาที่ผู้มีการศึกษาสูงจะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้มีระดับการศึกษาต่ำ เนื่องจากสามารถเข้าถึงข่าวสารต่างๆ ได้ง่ายกว่า

### 3) ด้านผลประโยชน์

แมนคอร์ โอลสัน (Man cur Olson) อธิบายไว้ว่า บุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการรวมหมู่ขนาดใหญ่ นอกเสียจากจะเห็นผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนั้น ดังนั้น ผลประโยชน์ส่วนบุคคลคือแรงจูงใจ และเป็นปัจจัยที่สำคัญให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม โดยนายโอลสันยังกล่าวอีกว่า สมาชิกผู้ที่ไม่เห็นผลประโยชน์เพียงพอในมีส่วนร่วมเท่านั้น จึงจะมีความต้องการเข้าไปเป็นผู้นำ เพราะถ้าหากกลุ่มมีขนาดใหญ่ ประชาชนส่วนใหญ่จะพอใจเพียงแค่การได้รับการบริการเพียงอย่างเดียว

สุชาติ ดอกไม้เพ็ง<sup>15</sup> กล่าวไว้ในโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่จะสามารถประสบความสำเร็จในการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้นั้น ผลประโยชน์ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของตนเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก เนื่องจากลูกบ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ผลประโยชน์ในทรัพย์สินกลางในโครงการของตนตกอยู่ในมือของบุคคลอื่นซึ่งเป็นบุคคลจากภายนอก เช่น การยกถนน หรือสวนสาธารณะต่างๆ ในโครงการเป็นสาธารณะประโยชน์ให้กับบุคคลภายนอก เป็นต้น

<sup>15</sup> กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล. ช่างแล้ว เชิงอรรถที่ 13 หน้า 30

#### 4) ด้านกฎหมาย

นคร มุธุศรี<sup>16</sup> ได้กล่าวว่า การจำแนกความแตกต่างระหว่างสาธารณูปโภคกับบริการสาธารณะให้ชัดเจน และยังกล่าวเพิ่มเติมประเด็นสำคัญทำให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับลำดับขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมาย พบว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีจะส่งผลให้ลดปัญหาในขั้นตอนต่างๆ ลงได้ แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- (1) ขั้นตอนการเตรียมการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
- (2) ขั้นตอนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
- (3) ขั้นตอนการดำเนินการภายหลังการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

---

<sup>16</sup> นายสุนทร จันทร์สว่าง. อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 11 หน้า 29