

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษา  
สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ของผู้จัดสรรที่ดิน\*  
LEGAL PROBLEMS RELATED TO THE REPARATION AND  
MAINTENANCE OF PUBLIC UTILITIES AND PUBLIC SERVICES  
OF LAND DEVELOPERS

ศักรพงษ์ สกุนเมธากาญจน์

Sakrapong Skunmethakarn

สังเวียน เทพผา

Sungwien Theppha

มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Pathumthani University, Thailand

พระสุริยา คงคาไหว

Phra Suriya Kongkawai

ชวนะ ทองนุ่น

Chavana Thongnun

ชัชชัย ยุระพันธุ์

Chatchai Urapan

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand

Email: k.sakrapong@gmail.com

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรร 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ และ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีดำเนินการวิจัย โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาค้นคว้า

---

\* Received 4 August 2020; Revised 5 October 2020; Accepted 26 October 2020



จากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต วิเคราะห์โดยการจัดหมวดหมู่เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรแบ่งออกเป็น 2 กรณี 1.2) ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแผนผัง 1.2) ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามแผนผัง 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ พบว่า อำนาจตรวจรับรองสภาพสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด แบ่งออกเป็น 2 กรณี 3.1) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมและมติที่ประชุม 3.2) ปัญหาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขาดความรับผิดชอบและความใส่ใจ

**คำสำคัญ:** การจัดทำ, การดูแลบำรุงรักษา, สาธารณูปโภค, การจัดสรรที่ดิน

## Abstract

The objectives of this research were three - fold: 1) to study the legal problems about the utility management does not follow the project layout and allocation method 2) the legal problem regarding to powers and duties of the committee, the sub - committee or the person entrusted by the committee cannot exercise complete power and 3) the legal problem regarding to buyer of the developed land does not operate or who was unable to establish the housing estate juristic person within the period specified by the land developer. This study was qualitative research by research method of studying information from the document about the law of land allocation according to the Announcement of the Revolutionary Council No. 286. Land Allocation Act, B.E. 2543, Amendment (No. 2), B.E. 2558. The Ministerial Regulations announcements, regulations and requirements related in Thailand and abroad by studying the law, text, articles, thesis research reports, and searching for information and related documents on the Internet, by analyzing content classification. The results of the study were as follows: 1) the legal problems about the utility management do not follow the project layout and allocation method that divided into 2 cases 1.1) the land developer does not complete the layout 1.2) the land developer does not proceed in faultless with the layout. 2) the legal problem regarding to powers

and duties of the committee, the sub - committee or the person entrusted by the committee cannot exercise complete power found that authority of public utilities inspection by the developer was not meet the intent of the law, even though any additional amendments. 3) the legal problem regarding to buyer of the developed land does not operate or who was unable to establish the housing estate juristic person within the period specified by the land developer that was divided into 2 cases 3.1) the quorum and resolution of the meeting problem 3.2) the land developer are irresponsible and attentive.

**Keyword:** Preparation, Maintenance, Public utilities, The Land Development

## บทนำ

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ถือว่าที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะเป็นที่พักอาศัยและเป็นจุดศูนย์รวมของครอบครัวในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดี จึงทำให้มนุษย์ทุกคนมีความต้องการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งในขณะนั้นมีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีข้อพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง จึงได้มีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ต่อมาในช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินนำที่ดินมาแบ่งขายเป็นแปลงย่อย แต่ไม่มีการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ นอกจากนี้การก่อสร้างบ้าน สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินไม่มีความรู้ความสามารถและขาดประสบการณ์ในด้านการก่อสร้าง กับทั้งกระทำการเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น การจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และไม่มีการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ กรมที่ดินจึงเห็นว่าการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น มาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้สิทธิในที่ดินที่ทำสัญญาจะซื้อจะขาย การกำหนดมาตรการในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นไป (ไพโรจน์ อาจารย์ภา, 2549) แต่บทบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับยังมีข้อบกพร่องไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่จะบังคับใช้ ผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินได้อย่างจริงจัง กรณีประเด็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค การตรวจรับรองการจัดทำสาธารณูปโภค และการ



จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเสียสิทธิในการใช้สาธารณูปโภคได้อย่างเหมาะสมและสมประโยชน์กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควรจะได้รับตามเงื่อนไขข้อตกลง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544)

เมื่อเจตนารมณ์การประกาศใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แต่การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้วิจัยได้นำมาศึกษา เพื่อแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรร ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี ก) กรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอันเนื่องมาจากการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนหมุนเวียนในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคภายในโครงการให้แล้วเสร็จ ข) ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้ถูกต้องตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ เกิดขึ้นจากความล้มเหลวและความบกพร่องในการควบคุมงานก่อสร้างของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง การขาดความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน ประกอบกับการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านงานก่อสร้าง 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ เนื่องจากการตรวจรับรองสภาพสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นหรือไม่เท่านั้น มิได้กำหนดถึงมาตรฐานและการซ่อมแซม ปรับปรุงความชำรุดบกพร่องของระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไว้แต่อย่างใด จึงเป็นข้อถกเถียงระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่คณะกรรมการไม่สามารถยุติปัญหาหรือออกหนังสือรับรองการตรวจสอบสภาพสาธารณูปโภค เพื่อนำไปประกอบการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ มาบริหารจัดการร่วมกันไม่ให้เกิดการชำรุดทรุดโทรม เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีภายในโครงการ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัย และมีทัศนียภาพที่ดี (สมยศ เชื้อไทย, 2535)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ของผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และป้องกันมิให้ผู้จัดสรรที่ดินเอาเปรียบประชาชนหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เพื่อให้ครอบคลุมและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับอย่างเหมาะสมจากการซื้อโครงการบ้านจัดสรร เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายยังไม่ชัดเจน การบังคับใช้ยังคลุมเครือหรือไม่มีสภาพบังคับ รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปแบบเบ็ดเสร็จ หรือไม่สามารถชี้ชัดหรือหาข้อยุติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กรมที่ดินได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านที่อยู่อาศัยจึงได้ทำการยกระดับมาตรฐานบ้านจัดสรรให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิด บ้านจัดสรรรักษ์โลก : สะอาด สะดวกสบาย ปลอดภัย ที่สอดคล้องกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศและก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN SDGs) โดยการปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพบ้านจัดสรรในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้ 1) การลดปัญหาฝุ่น PM2.5 2) การลดโลกร้อนก๊าซเรือนกระจก 3) ปัญหาความปลอดภัยจราจรในชุมชนหมู่บ้านจัดสรร 4) ปัญหาการลดขยะล้นเมือง 5) การลดปัญหาน้ำเน่าเสีย 6) การเพิ่มขนาดศูนย์กลางท่อระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำเสียและน้ำท่วม 7) การเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของชุมชนบ้านจัดสรร (Propertyinsight, 2563)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรร
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะอนุกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีวิธีดำเนินการวิจัย โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ



ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทาง อินเทอร์เน็ต (Internet) นำมาวิเคราะห์โดยการจัดหมวดหมู่เนื้อหา และวิจัยให้ได้ซึ่งข้อสรุป และแนวทางการแก้ไขกฎหมาย

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยวิเคราะห์ปัญหาจากบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความเหมาะสมและสมประโยชน์ที่ควรได้รับจากการซื้อ ที่ดินจัดสรร ก่อให้เกิดปัญหาที่ประชาชนหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องอาศัยอำนาจศาลในการ เรียกครองสิทธิตามกฎหมาย อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยไม่ จำเป็น ซึ่งสิทธิประโยชน์ในการใช้สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะอันเป็นทรัพย์สิน ส่วนกลางและเป็นสิทธิอันชอบที่ประชาชนหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควรจะได้รับโดยปราศจาก เงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งพบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรร แบ่งออกเป็น 2 กรณี

1.1 ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ แม้กฎหมายจะ กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใน โครงการ ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ แต่ก็มีโครงการจัดสรรบางแห่งที่ไม่สามารถ ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรได้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุการณืขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนที่จะ นำไปดำเนินงานก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคภายในโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ที่กำหนด หรือเหตุปัจจัยอื่น ๆ อาทิ ค่าวัสดุอุปกรณ์มีราคาสูงขึ้น การขาดแรงงาน จึงทำให้ ผู้รับเหมาละทิ้งงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอันเป็นสาเหตุหนึ่งให้ผู้จัดสรรที่ดินอาจมีความ จำเป็นต้องละทิ้งโครงการเช่นกัน อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของ โครงการหรือผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ภายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโครงการจัดสรรให้แล้วเสร็จ มิใช่ให้ตกเป็นภาระของผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรที่จะต้องไปดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบในการจัดทำ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรร ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องยอมรับความเสี่ยงในการ ตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคและ



บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในโครงการได้อย่างเหมาะสมหรือสมประโยชน์ที่ควรได้รับตามสัญญาจะซื้อจะขาย แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อเข้าทำสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคกับคณะกรรมการก็ตาม แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่จัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ หรือละทิ้งโครงการจนถึงระยะเวลาที่คณะกรรมการ หรือผู้ค้ำประกันเข้าดำเนินการจัดทำตามสัญญาค้ำประกัน แต่ก็ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ควรจะได้รับอย่างสมประโยชน์จะขาดหายไป ประกอบกับขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่อเนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินจะมีปัญหาและอุปสรรคจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษา เพราะคณะกรรมการ และธนาคารหรือสถาบันการเงินก็มีไม่ใช่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการจัดทำโครงการจัดสรรที่ดินโดยตรงทั้งในด้านการจัดหาผู้รับเหมา การจัดซื้อจัดจ้าง และหรือการควบคุมงานต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงถือเสมือนหนึ่งว่า ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการะจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

1.2 ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้ถูกต้องตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นจากความล้มเหลวและความบกพร่องในการควบคุมงานก่อสร้างของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง การขาดความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน ประกอบกับปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านงานก่อสร้าง จึงเป็นเหตุให้งานก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในโครงการไม่ถูกต้องหรือไม่ได้มาตรฐานตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน อาทิ การก่อสร้างถนนภายในโครงการ การจัดทำสวนสาธารณะ หรือสนามเด็กเล่น และหรือการจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ภายในโครงการจัดสรรที่ดินไม่เป็นไปตามข้อกำหนดและมาตรฐานการจัดสรรที่ดิน

จากการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรร แต่ไม่สามารถควบคุมผู้จัดสรรที่ดินหรือไม่สามารถรับรองสิทธิและเสรีภาพของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมาย



ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่ยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และคุณสมบัติของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการในการตรวจรับรองสภาพสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการ แต่ไม่มีอำนาจในการชี้ขาดถึงมาตรฐานการจัดทำและการซ่อมแซม ปรับปรุงความชำรุดบกพร่องของระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะแต่อย่างใด จึงเป็นข้อถกเถียงระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่คณะกรรมการไม่สามารถยุติปัญหาหรือออกหนังสือรับรองการตรวจสอบสภาพสาธารณูปโภค เพื่อนำไปประกอบการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

ปัญหาตามบทบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายที่ไม่สามารถใช้อำนาจตรวจรับรองสภาพสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ยังคงเป็นปัญหาข้อโต้เถียงระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เรื่อง การไม่ยอมรับรับโอนสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรร เพราะการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของผู้จัดสรรไม่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือการตรวจสอบสภาพสาธารณูปโภคของคณะกรรมการไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ประกอบกับผู้จัดสรรที่ดินขาดความรับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาสภาพสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เป็นเหตุให้สาธารณูปโภคภายในโครงการไม่ว่าจะเป็นถนน สวนสาธารณะ ระบบระบายน้ำ หรือรั้วโครงการเกิดความชำรุดบกพร่องหรือทรุดตัวลง แต่ผู้จัดสรรที่ดินก็ปฏิเสธการปรับปรุง ซ่อมแซมให้ได้มาตรฐานและถูกต้องตามหลักวิศวกรรม จากการพิจารณาเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุม และมติที่ประชุม

ภายหลังจากที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ขายที่ดินแปลงย่อยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ หรือต้องการปิดโครงการและมีความประสงค์จะพ้นหน้าที่บำรุงรักษาสภาพสาธารณูปโภค ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสภาพสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) และเมื่อได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2558 ดังนี้

3.1.1 ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น



3.1.2 ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และมีความประสงค์จะพ้นหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งกำหนดไว้น้อยกว่า 1 ปี นับแต่วันจัดทำสาธารณูปโภคทั้งโครงการแล้วเสร็จ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบ เพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 180 วันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องรวมตัวกันจัดประชุม เพื่อพิจารณาในเรื่องการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งต้องมีมติที่ประชุมให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผัง โครงการ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

### 3.2 ปัญหาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขาดความรับผิดชอบและความใส่ใจ

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายหลังจากที่ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการตามบทบัญญัติกฎหมาย อันเนื่องมาจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขาดความตื่นตัว หรือขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการศึกษารวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นและนำเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรวมถึงขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ให้สอดคล้องหรือทันต่อเหตุการณ์ในปัจจุบันอย่างจริงจัง การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคไปจัดการดูแล เพื่อพัฒนาชุมชนให้อยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเอื้อเฟื้อต่อกัน มีสภาพแวดล้อมภายในที่ดี มีความปลอดภัย มีความสามัคคีรับผิดชอบต่อสังคมโดยส่วนรวมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาไว้ซึ่งสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นตลอดไป ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และมีผลบังคับได้อย่างจริงจังกับผู้จัดสรรที่ดิน และผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินทำการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในขณะที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายแรกเฉกเช่นเดียวกับนิติบุคคลอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หรือจัดตั้งนิติบุคคลอื่นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนับตั้งแต่โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายแรกเช่นกันตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา



## อภิปรายผล

1. ปัญหาและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ในการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ของผู้จัดสรรที่ดิน ประเภทที่อยู่อาศัย ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันหรือไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ในจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ของผู้จัดสรรที่ดิน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างจริงจังจากการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรมักเกิดขึ้นจากการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนหมุนเวียนในการบริหารจัดการงาน รวมถึงความล้มเหลวและความบกพร่องในการควบคุมงานก่อสร้างของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง หรือการขาดความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน ประกอบกับปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านงานก่อสร้าง ที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ไว้ แต่หากบุคคลภายในรัฐนั้นใช้สิทธิและเสรีภาพได้ไม่เท่าเทียมกัน หรือถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากองค์กรหรือผู้ใช้อำนาจอธิรัฐทั้งหลาย สิทธิและเสรีภาพที่ได้ให้การรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐก็ไม่มี ความหมาย ดังนั้น สิทธิทุกสิทธิจึงต้องได้รับอย่างเสมอภาคและจะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ ตลอดจนรัฐจะต้องให้การคุ้มครองมิให้ผู้ใดมาละเมิดต่อหลักความเสมอภาค หรือสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2549) จากผลการวิจัยเห็นว่าตัวแปรอันเป็นต้นเหตุสำคัญเกิดขึ้นจากการจัดทำงบประมาณ หรือการประมาณการทางการเงินผิดพลาด รวมถึงการบริหารจัดการของผู้จัดสรรที่ดินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแผนการทำงานในด้านการบริหารต้นทุน รายรับและรายจ่าย ที่ผู้จัดสรรที่ดินควรจะต้องคิดคำนวณต้นทุนค่าก่อสร้างและกำหนดงบประมาณในการจัดทำสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เพื่อป้องกันการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนหมุนเวียนในการจัดทำสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้สำเร็จตามเป้าหมาย อีกทั้งการบริหารด้านการตลาดและการขายของผู้จัดสรรที่ดินจะต้องกำหนดเป้าหมายและแผนงานให้ชัดเจนและสอดคล้องกับรายรับ - รายจ่าย ในกิจการจัดสรรที่ดินต่อไป รวมถึงการจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการควบคุมและบริหารงานก่อสร้างให้เป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการงานก่อสร้างและถูกต้องตามแบบ



แปลน เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานการจัดทำสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแบบแปลนและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2549)

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จในการตรวจรับรองสภาพสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการ เป็นเพราะสภาพบังคับของกฎหมายไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ที่ไม่มีอำนาจในการชี้ขาดเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดทำและหรือการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่อย่างใด จากผลการวิจัยถึงต้นเหตุหรือตัวแปรสำคัญที่คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายไม่สามารถใช้อำนาจได้แบบเบ็ดเสร็จ หรือไม่สามารถชี้ขาดหรือยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการหรือรูปแบบความชำรุดบกพร่องในการตรวจรับรองสาธารณูปโภค และการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้น เช่น ขนาดของรอยรั่ว หรือรูปแบบความชำรุดบกพร่องของถนน รั้วรอบโครงการ ระบบระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น จะต้องมียุทธศาสตร์ วิธีการ หรือรูปแบบความชำรุดบกพร่องอย่างไรที่ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำการแก้ไขซ่อมแซมให้เป็นไปตามมาตรฐานงานก่อสร้าง มิใช่เป็นเพียงการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องสาธารณูปโภคตามที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นเท่านั้น โดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานงานก่อสร้าง ที่จะตกเป็นภาระในการแก้ไขซ่อมแซมแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในอนาคตต่อไปก่อนเวลาอันควรซึ่งการที่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือรูปแบบความชำรุดบกพร่องของสาธารณูปโภคให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงทำให้คณะกรรมการขาดหลักการและไม่สามารถใช้อำนาจชี้ขาดหรือยุติปัญหาการตรวจรับรองสาธารณูปโภคได้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจึงจำต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่จำเป็น อันถือเป็นการกระทบสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยตรงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีบทบาทหน้าที่ในการชี้ขาดหรือยุติปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที อย่างไรก็ตามการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการ และขั้นตอนในเบื้องต้นและต่อเนื่องกับปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมายฝ่ายปกครองจึงต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจแต่หาได้ใช้บังคับอย่างจริงจังไม่ ดังนั้นการที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควรได้รับจากการเลือกซื้อที่อยู่อาศัยที่มีราคาแพง และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและค่าบริการสาธารณะตามข้อตกลง เพื่อรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมรักษาและสิทธิประโยชน์การใช้สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะภายในโครงการที่ได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย และเสรีภาพในการอยู่อาศัยอย่างสงบสุข มีความเป็นระเบียบ



เรียบร้อย และมีความปลอดภัยในการใช้สาธารณูปโภคภายในโครงการของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้จัดสรรไม่สามารถพินัยหาหนทางที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และระเบียบคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

3. จากผลการวิจัยถึงต้นเหตุหรือตัวแปรสำคัญที่เป็นเหตุให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมและมติที่ประชุม ในการรวมตัวของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อลงมติการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การรับรองข้อบังคับ และการแต่งตั้งตัวแทนดำเนินการขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายหลังจากที่ผู้จัดสรรที่ดินโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงย่อยให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการแล้ว ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและผู้จัดสรรประสงค์ที่จะพ้นจากการบำรุงดูแลรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 จากผลการวิจัยถึงต้นเหตุหรือตัวแปรสำคัญขาดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนกระบวนการของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และผลดี - ผลเสียในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (สำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, 2559) ประกอบกับแนวความคิดของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบต่อหรือรับภาระในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นแต่อย่างใด เป็นเพราะผู้จัดสรรที่ดินขาดการสื่อสารหรือขาดประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หรือในช่วงเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่คณะกรรมการกำหนด (บรรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538) ประกอบกับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรบางรายแสดงกริยามารยาทที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วยกันเอง ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรบางรายเกิดความไม่พึงพอใจและไม่ใส่ใจในการจัดประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ฉะนั้น เพื่อให้การจัดประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อลงมติจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ ผู้จัดสรรที่ดินควรสื่อสารขั้นตอนกระบวนการตามกฎหมายการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเข้าใจ และนำเสนอผลดี - ผลเสียของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร รวมถึงผลดี - ผลเสียของการไม่มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดิน



จัดสรรได้เข้าใจและใส่ใจการจัดประชุมหรือการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความสามัคคีและการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุขของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ส่วนปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ตามบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายหลังจากที่ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบ เพื่อรวมตัวกันจัดประชุมลงมติการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่บทบัญญัติกฎหมายไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการตามที่กฎหมายได้จากผลการวิจัยถึงต้นเหตุหรือตัวแปรสำคัญที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด เนื่องจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่มีความใส่ใจหรือให้ความร่วมมือกระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดประกอบกับบทบัญญัติกฎหมายไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ จึงทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขาดความตื่นตัวหรือขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเห็นว่าการนั่งเฉยหรือไม่ใส่ใจกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ไม่ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและหรือครอบครัวมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่แต่อย่างใด (Propertyinsight, 2563) และมีความเป็นอยู่โดยปกติสุข จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายอื่น ๆ ภายในโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นพฤติกรรมเฉพาะของ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรบุคคลนั้น จึงทำให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคไปจัดการดูแล เพื่อพัฒนาชุมชนให้อยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ประกอบกับปัจจุบันโครงการหมู่บ้านจัดสรรยังไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักประโยชน์สาธารณะที่ต้องตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549) มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีสภาพแวดล้อมภายในโครงการที่ดี มีความปลอดภัย มีความสามัคคีรับผิดชอบต่อสังคมโดยส่วนรวมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย รักษาไว้ซึ่งสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นตลอดไป

### สรุป/ข้อเสนอแนะ

การจัดทำและการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในโครงการจัดสรรที่ดินถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเพื่อจูงใจผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งการจัดทำสาธารณูปโภคซึ่งถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ซึ่งการศึกษาถึงประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ



จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และระเบียบคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 เห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายมีประเด็นปัญหา ในเรื่องของการขอบเขตและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ ของผู้จัดสรร ไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ หรือจัดทำสาธารณูปโภคไม่เป็นไปตามแผนผังโครงการ และวิธีการจัดสรร แม้ตามบทบัญญัติกฎหมายมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการก็ตาม ก็ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะตามความเหมาะสม เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือมอบหมายให้กับผู้ค้ำประกันดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะให้เป็นไปตามแผนผังโครงการ และวิธีการจัดสรร ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากคณะกรรมการหรือผู้ค้ำประกันขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการโครงการในด้านต่าง ๆ อีกทั้งรูปแบบหรือข้อจำกัดในการทำงานของคณะกรรมการหรือผู้ค้ำประกันไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้วิจัยเห็นว่า การที่กำหนดให้คณะกรรมการหรือผู้ค้ำประกันจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจรับรองสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้น หรือการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการไม่สามารถชี้ขาดหรือยุติปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้น รวมถึงการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ จึงทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะมาบริหารจัดการร่วมกันได้ ประกอบกับผู้จัดสรรที่ดินไม่พินหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามความประสงค์ได้ และมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะภายในโครงการต่อไป เว้นแต่ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ หรือโอนเป็นสาธารณประโยชน์ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่ จึงทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเสียสิทธิประโยชน์ในการใช้สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะที่บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ภายในโครงการได้ ทำให้โครงการขาดเสถียรภาพในด้านความปลอดภัย ด้านการอยู่อาศัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงควรมานำกฎหมายของต่างประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

และการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางมาพิเคราะห์ เพื่อนำมาปรับใช้บทบัญญัติกฎหมายประเทศไทย ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันและนานาชาติอารยประเทศ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในหมวดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดหาผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีวิชาชีพโดยเฉพาะเข้าร่วมตรวจสอบสาธารณูปโภคกับคณะกรรมการ คณะกรรมการ โดยผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในจัดจ้างการตรวจสอบความชำรุดบกพร่อง 2) เห็นควรให้มีการแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกันตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่องกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2545 ให้มีการประกันโครงสร้างเป็นเวลา 5 ปี กรณีที่เป็นส่วนควบหรืออุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอาคาร มีการประกัน 1 ปีนับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์ โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมการรับประกันสาธารณูปโภคประเภทถนน และรั้วรอบโครงการ ภายหลังจากที่คณะกรรมการ คณะกรรมการ ตรวจสอบรับรองสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นเป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจสอบรับรอง หรือนับแต่ที่พบเห็นกรณีที่มีความชำรุดบกพร่องไม่พบได้ ในขณะที่ตรวจสอบหรือผู้จัดสรรปิดบังเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง 3) ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือ ดำเนินการจดทะเบียน โอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ในหมวดการพิน หน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการแก้ไข ซ่อมแซมให้เป็นไปตามมาตรฐานงานก่อสร้างและถูกต้องตามหลักวิศวกรรม และสถาปัตยกรรม 4) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 มาตรา 8 โดยแก้ไขกรณีที่ผู้จัดสรร ที่ดินมีความประสงค์พินหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขอพินหน้าที่ พร้อมคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ในวันเดียวกันกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรร แปลงแรกให้แก่ผู้ซื้อ หรือวันที่ผู้จัดสรรที่ดินโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ และพร้อมส่งมอบสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินดูแลสาธารณูปโภคไปจนถึงวันที่ส่งมอบ ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

## เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2549). หลักความเสมอภาค ในรวมบทความกฎหมายมหาชน จาก เว็บไซต์ [www.publaw.net](http://www.publaw.net). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.



- ไพโรจน์ อัจริยกุล. (2549). คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.
- สำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์. (2559). การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. เรียกใช้เมื่อ 10 กรกฎาคม 2563 จาก <http://www.stabundamrong.go.th/web/manual/dol/dol26.pdf>
- Propertyinsight. (2563). บ้านจัดสรร “ถึงเวลาต้องเปลี่ยนรักโลก”. เรียกใช้เมื่อ 1 กันยายน 2563 จาก <http://www.propertyinsight.co/+Daily+Update>