

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนิติบุคคล  
ชุมชนการเคหะตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537

Legal Problems and Obstacles Regarding the Power and Duties of the  
Housing Community Juristic Person According to the National Housing  
Act BE 2537

จิตติณ โรจน์บุญส่งศรี

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

E-mail: markjittin@gmail.com

Jittin Rotboonsongsri

Student, Master of Law Program, Sripatum University, Chonburi Campus

รับเข้า: 6 กรกฎาคม 2564 แก้ไข: 18 กรกฎาคม 2564 ตอรับ: 20 กรกฎาคม 2564

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปเกี่ยวกับนิติบุคคล  
ชุมชนการเคหะ ตลอดจนอำนาจหน้าที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะ 2) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับนิติบุคคลชุมชนการเคหะ 3) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่  
ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ 4) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหานิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ผลการวิจัย พบว่า การจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจาก  
ปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน  
ปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ปัญหาการ  
ลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า ปัญหาสิทธิใน  
การดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะและสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของนิติ  
บุคคลชุมชนการเคหะ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการ  
จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการ  
ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดัง  
เจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 มากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** การเคหะแห่งชาติ นิติบุคคลชุมชนการเคหะ ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง

## Abstract

The objectives of this research were to study 1) Background, concepts, theories, and general principles concerning the housing community juristic person as well as the powers and duties of the housing community juristic person, 2) Legal Measures Related to Housing Community Juristic Persons, 3) Analyze legal problems and obstacles regarding the powers and duties of the housing community juristic person, and 4) Suggest solutions to the housing community juristic person problem.

The results of the research revealed that the establishment of a housing community juristic person was not as successful as it should be, been due to problems of powers and duties in the management of public utilities and assets that are used together, problems with the power and duty of collecting central expenses of the housing community juristic person, problems with penalties for members of the housing community juristic person who does not pay for service or late payment, problems on the right to litigate the Housing Community Juristic Person and the Housing Community Juristic Person Member.

Therefore, it has studied facts and legal issues related to the powers and duties of the housing community juristic person. The study was compared with the juristic person housing under the Land Allocation Act B.E. 2543 and related laws of foreign countries. To be used as a guideline for improvement Additional provisions of the law to be able to be effectively enforced in accordance with the intent of the National Housing Act, B.E.2537.

**Keywords:** National Housing Authority, housing community juristic person, common expenses

## บทนำ

เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น คือ “ที่อยู่อาศัย” โดยทั่วไปแล้ว พฤติกรรมการอยู่อาศัยของมนุษย์มีความต้องการคือ กิน นอน พักผ่อน ดังนั้นรูปแบบของที่อยู่อาศัยจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ 3 ทาง (เสกสรร คำสม, 2550: ออนไลน์) คือ 1. ตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย 2. ตอบสนองความต้องการทางสังคม 3. ตอบสนองความต้องการทางจิตใจ ซึ่งความต้องการของมนุษย์แบ่งออกเป็น 3 มิติ (สากล จริยวิทยานนท์ และ จิระพร

บุรณสิน, 2552: 21) คือ มิติด้านกายภาพของมนุษย์ซึ่งเป็นความต้องการในการอยู่รอดและปลอดภัย มิติด้านจิตวิทยาของมนุษย์ มิติด้านจิตวิญญาณเป็นความต้องการในการแสวงหาที่อยู่อาศัย จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ภาครัฐจึงได้เข้ามาช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนสำหรับผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับมาใช้เป็นเวลานาน พบว่าบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสม และไม่รัดกุมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่โดยออกเป็นพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีเคหะ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง (การเคหะแห่งชาติ, 2564: ออนไลน์) ต่อมาภาครัฐได้มีการออกพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 โดยเป็นการเพิ่มหมวด 2/1 “นิติบุคคลชุมชนการเคหะ” มาตรา 25/1 ถึงมาตรา 25/16 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

โดยให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะขึ้น เพื่อต้องการส่งเสริมให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในโครงการของการเคหะแห่งชาติได้มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นนิติบุคคลชุมชนการเคหะ เพื่อมาบริหารจัดการสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้อยู่อาศัยด้วยกันเอง ฉะนั้นจึงเปิดโอกาสให้เจ้าของเคหะ และผู้อยู่อาศัยในโครงการการเคหะแห่งชาติมาบริหารจัดการนิติบุคคลชุมชนการเคหะกันเอง เพื่อความมุ่งหมายให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนของตน

แต่การจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะตามกฎหมายนั้นยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควรที่เจ้าของเคหะ และผู้อยู่อาศัยในโครงการจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการนิติบุคคลชุมชนการเคหะได้เนื่องจาก

1. คณะกรรมการชุมชนการเคหะยังขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่มีประสบการณ์ ในการบริหารองค์กร ประกอบกับอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์จากสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการ มิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่นิติบุคคลชุมชนการเคหะ และยังมีข้อกำหนดในการใช้ทรัพย์สินในโครงการ ทำให้ไม่มีความชัดเจนในการหารายได้หรือผลประโยชน์จากทรัพย์สินในโครงการได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

2. ในการเรียกเก็บค่าบริการต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน ทั้งมิได้กำหนดให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ของเคหะหรือขนาดพื้นที่ จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

3. การกำหนดให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจกำหนดเงินเพิ่มได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ชำระหรือชำระล่าช้า เป็นการกำหนดเงินเพิ่มที่มีอัตราที่สูง จึงไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะผู้ที่มีรายได้น้อย ทั้งมิได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษอื่น ๆ เพื่อที่จะลงโทษแก่สมาชิกที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า ทำให้การบริหารงานของนิติบุคคลชุมชนการเคหะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องมาตรการลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า

4. มิได้มีการกำหนดให้สิทธินิติบุคคลชุมชนการเคหะในการดำเนินคดีกับสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะโดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่เกิดความเกรงกลัวในการบังคับใช้ ทั้งมิได้กำหนดให้สิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะเพื่อที่สมาชิกจะสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ และสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าควรศึกษาปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อนำปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมบัญญัติของกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และให้สามารถใช้บังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพในการบริหารงานของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ และเพื่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะนั้น

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปเกี่ยวกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตลอดจนอำนาจหน้าที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 และต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะของต่างประเทศและของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหานิติบุคคลชุมชนการเคหะให้สามารถดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปเกี่ยวกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของ นิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมบัญญัติของกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นให้สามารถใช้งบบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยโดยวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากกฎหมาย ประกาศ กฎกระทรวง ระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำรา คำบรรยาย บทความ วารสาร จุลสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ และวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ด้วยวิธีการเขียนจะใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Description and Analytical Method)

## ผลการวิจัย

### ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักทั่วไปเกี่ยวกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม และจำนวนประชากรที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน โดยเฉพาะสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ให้มีโอกาสเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และมีสภาพแวดล้อมการเป็นอยู่อาศัยที่เหมาะสม และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เป็นเจ้าของเคหะในโครงการของการเคหะแห่งชาติ ได้มีส่วนในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค บริการสาธารณะต่างๆ และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดจนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้อยู่อาศัยด้วยกันเองภายในชุมชนของตน จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะขึ้น

ด้วยการออกพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 โดยเป็นการเพิ่มหมวด 2/1 “นิติบุคคลชุมชนการเคหะ” เพื่อให้ผู้แทนของชุมชนการเคหะสามารถดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค บริการสาธารณะต่าง ๆ และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่าง ๆ ในชุมชนการเคหะ โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งการดำเนินกิจการของนิติบุคคลนั้น

นิติบุคคลย่อมต้องแสดงเจตนาออกทางผู้แทนของนิติบุคคล เมื่อผู้แทนของนิติบุคคลแสดงเจตนาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้แทนภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเจตนานั้นก็ผูกพันนิติบุคคลถือว่าเป็นเจตนาของนิติบุคคลเอง (กิตติศักดิ์ ปรกิติ, 2563: 300)

แนวคิดในการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะ มีดังนี้

1. แนวคิดทางด้านนโยบายกระจายอำนาจบริหาร นิติบุคคลชุมชนการเคหะนำรูปแบบการกระจายอำนาจบริหาร ที่รัฐมอบอำนาจให้มีการปกครองในส่วนชุมชนของตนเอง ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ก็จัดเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารระบบการปกครองท้องถิ่น

2. แนวคิดทางด้านความร่วมมือของชุมชน มีพื้นฐานมาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนการมีส่วนร่วมของบุคคลครอบครัว และชุมชน จะทำให้ทุกคนเกิดความพึงพอใจในวัตถุประสงค์ของชุมชน และการพึ่งตนเอง ให้สามารถจัดการแก้ปัญหาของชุมชนได้

3. แนวคิดทางด้านผลประโยชน์ บุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมนอกเสียจากว่าจะเห็นผลประโยชน์ ดังนั้นผลประโยชน์ส่วนบุคคลคือแรงจูงใจและเป็นปัจจัยที่สำคัญให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และสมาชิกผู้ที่มีประโยชน์ที่เพียงพอในทรัพย์สินส่วนรวมเท่านั้นจึงจะมีความต้องการเข้าไปเป็นผู้นำ (วรวิทย์ ก่อก่อวิศรุต, 2546: 32)

ทฤษฎีนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ทฤษฎีการเกิดสภาพนิติบุคคลนั้น(ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล, 2549: 5) มีอยู่หลายทฤษฎีตามความแตกต่างกันตามระบบกฎหมายและนักนิติศาสตร์แต่ละท่านมีความคิดแตกต่างกัน เช่น ทฤษฎีที่สมมติว่าเป็นบุคคล ทฤษฎีที่ยึดถือนิติบุคคลเกิดจากการรวมกลุ่มของคณะบุคคล เป็นต้น

โดยนิติบุคคลชุมชนการเคหะ เกิดจากการรวมกลุ่มของเจ้าของเคหะเป็นคณะบุคคลจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะเข้าหลักทฤษฎีที่ยึดถือนิติบุคคลเกิดจากการรวมกลุ่มของคณะบุคคล อีกทั้งเมื่อได้จัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะขึ้นมาแล้ว นิติบุคคลชุมชนการเคหะจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ซึ่งกฎหมายได้รับรองให้โดยมีสถานะภาพแยกออกจากบุคคลธรรมดา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนบุคคลธรรมดา ถือว่าเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นจึงจัดอยู่ในหลักทฤษฎีที่สมมติว่าเป็นบุคคลด้วยเช่นกัน

**มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะของต่างประเทศและของประเทศไทย**

การจัดตั้งองค์การดูแลที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักรตามกฎหมาย Commonhold And Leasehold Reform Act 2002 (The Stationery Office, 2002: Online)

ในสหราชอาณาจักรมีแบบการเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ 2 แบบ คือ แบบที่ 1 การเป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมบูรณ์ในลักษณะของกรรมสิทธิ์ แบบที่ 2 เป็นการได้มาซึ่งสิทธิเหนือพื้นดิน ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินในช่วงระยะเวลาชั่วคราวระยะหนึ่ง สหราชอาณาจักรประสบปัญหาเกี่ยวกับการเป็น

เจ้าของที่อยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันมานานแล้วเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ และในปี ค.ศ.2002 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางขึ้นได้แก่ Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ซึ่งมีผลบังคับในเดือน กันยายน ค.ศ.2004 ซึ่งเป็นองค์กรที่เหมือนเป็นตัวแทนของเจ้าของที่อยู่อาศัย และรับผิดชอบในการควบคุมดูแลที่อยู่อาศัย และบริหารจัดการพื้นที่ส่วนกลางในโครงการที่เรียกว่า สมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง (Commonhold Association) (Symons, 2018: Online)

การจัดตั้งองค์กรดูแลที่อยู่อาศัยในสหรัฐอเมริกาตามข้อกำหนดรัฐฟลอริดา (Florida Statutes Chapter 720 Homeowners' Associations) (Sunshine, 2020: Online)

สหรัฐอเมริกา เมืองค์หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดดูแลชุมชนส่วนบุคคลสุขอนามัยความมั่นคงปลอดภัย ความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนและสมาชิกในชุมชน ปกป้องดูแลทรัพย์สินทั้งที่เป็นส่วนบุคคลและส่วนกลางหรือส่วนรวม เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่อยู่อาศัย เรียกว่า สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (Homeowners Association: HOA) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางของสหราชอาณาจักร โดยปกติสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยจะเป็นเจ้าของดูแลพื้นที่ส่วนกลาง หรือส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่อยู่อาศัย และเงื่อนไขหนึ่งของสมาคมคือ เจ้าของที่อยู่อาศัยนั้นต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยอัตโนมัติ จุดประสงค์เบื้องต้นของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยก็เพื่อดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคล ส่วนกลาง วางระเบียบต่างๆ (Rohan & Healy, 2021: Online)

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแลสาธารณูปโภคแต่หากจะให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษา สาธารณูปโภคตลอดไปโดยไม่สิ้นสุดย่อมไม่เป็นธรรม จึงได้กำหนดให้มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ตามมาตรา 45 ถึง มาตรา 53 และมาตรา 70 โดยได้บัญญัติถึงการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การบริหารจัดการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาจัดการสาธารณูปโภค กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ชำระค่าบำรุงรักษาจัดการสาธารณูปโภค การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (กรมที่ดิน, 2559: 4-6)

**ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ**

1. ปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตามมาตรา 25/10 และมาตรา 25/11 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ประกอบกับข้อ 28 และข้อ 30 แห่งระเบียบการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้ง การรับจดทะเบียน การขึ้นทะเบียนนิติบุคคล การควบคุม

การเพิกถอน และการกำกับดูแล นิติบุคคลชุมชนการเคหะ พ.ศ.2552 นั้น จากการศึกษาพบว่า นิติบุคคลชุมชนการเคหะไม่มีอำนาจในการนำเอาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการในการออกให้เช่าเพื่อหารายได้ หรือจัดหาผลประโยชน์ได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีอำนาจเพียงเท่าที่การเคหะแห่งชาติได้กำหนดไว้ให้สามารถกระทำได้นั้น จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์มิได้ ทั้งนี้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการนั้นมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในโครงการมาเป็นของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ การที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะจะนำเอาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการออกให้เช่าเพื่อหารายได้ หรือจัดหาผลประโยชน์นั้น จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้

2. ปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตามมาตรา 25/11 (7) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จากการศึกษาพบว่าในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรา 25/11 (1)) และการจัดให้มีบริการสาธารณะ และการรักษาความปลอดภัย (มาตรา 25/11 (6)) ในโครงการนั้นมีค่าใช้จ่ายในการดูแลและบำรุงรักษา โดยนิติบุคคลชุมชน การเคหะจะได้รับเงินที่เรียกเก็บจากสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแล และบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และค่าบริการสาธารณะ และการรักษาความปลอดภัยเท่าที่ควร จึงอาจมีรายรับไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ได้กำหนดวิธีการจัดเก็บ ทำให้ไม่มีความชัดเจนในการใช้อำนาจของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

3. ปัญหาการลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า ตามมาตรา 25/11 (7) และมาตรา 25/12 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 จากการศึกษาพบว่า สมาชิกของนิติบุคคลชุมชนการเคหะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะและการรักษาความปลอดภัย หากสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะไม่ชำระหรือชำระล่าช้า ทำให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจในการกำหนดเงินเพิ่มได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ชำระหรือชำระล่าช้าเป็นการกำหนดเงินเพิ่มที่มีอัตราที่สูง จึงไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะผู้ที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษอื่น ๆ ไว้ เพื่อที่จะลงโทษแก่สมาชิกที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า ทำให้การบริหารงานของนิติบุคคลชุมชนการเคหะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

4. ปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ และสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

4.1 สิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตามมาตรา 25/11 (9) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 จากการศึกษา

พบว่าเป็นการให้อำนาจแก่นิติบุคคลชุมชนการเคหะในการดำเนินคดีกับบุคคลภายนอกเท่านั้น มิได้ให้อำนาจนิติบุคคลชุมชนการเคหะดำเนินคดีกับสมาชิกที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ทำให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะไม่สามารถดำเนินคดีกับสมาชิกที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะได้

4.2 สิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 พบว่าได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของสมาชิกที่จะดำเนินคดีกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะหรือสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะด้วยตนเองได้

### อภิปรายผล

1. จากปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ตามนัยมาตรา 44 พบว่า ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ทั้งนี้ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรย่อมถือได้ว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคไปให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินแล้ว และทำให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นภาระหน้าที่นั้น

สำหรับในสหราชอาณาจักรจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 27 ของ Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ได้ให้อำนาจหน้าที่สมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง มีสิทธิทำการโอนผลประโยชน์พื้นที่ส่วนกลาง ซึ่งหมายความรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การขายพื้นที่บางส่วนของพื้นที่ส่วนกลางออกไป หรือก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นที่ส่วนกลางก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อจดทะเบียนโครงการการเป็นเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางแล้ว สมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางเป็นเจ้าของพื้นที่ส่วนกลาง และทำให้ข้อกำหนดชุมชนเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางมีผลบังคับ ทำให้สมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางเป็นเจ้าของพื้นที่ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารทรัพย์สินส่วนกลางได้อย่างเต็มที่

สำหรับในสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติใน Florida Statutes 720 นั้น มิได้กล่าวถึงอำนาจของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยในการนำทรัพย์สินส่วนกลางออกให้เช่า มีแต่เพียงบทบัญญัติในกรณีที่สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยจะทำการซื้อ เช่า อสังหาริมทรัพย์ เช่าวัสดุหรืออุปกรณ์ เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย

ดังนั้นควรกำหนดให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการให้แก่นิติบุคคลชุมชนการเคหะ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เพื่อจะได้สามารถนำเอาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการออกให้เช่า หรือจัดหาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ตามความประสงค์ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะเช่นเดียวกับกฎหมาย Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ของสหราชอาณาจักร เนื่องจากการบริหารจัดการและดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการ เป็นหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ โดยรายได้ของนิติบุคคลการเคหะนั้นจะได้รับมาจากการที่เรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิกเท่านั้น โดยหากมองว่าการที่นำเอาทรัพย์สินออกให้เช่านั้น นิติบุคคลชุมชนการเคหะก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งในการนำมาเพื่อบริหารจัดการ

## 2. จากปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ตามนัยมาตรา 48 และมาตรา 49 พบว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เริ่มเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่เป็นสมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนเองได้ซื้อ และให้ผู้จัดสรรที่ดินออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อในฐานะสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยให้เรียกเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลง และอาจกำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือขนาดพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมแก่ภาระในการเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดและการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

สำหรับในสหราชอาณาจักรการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีการเรียกเก็บเงินรายปีเพื่อเป็นงบดำเนินการของสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีการเรียกเก็บเงินจากเจ้าของนอกเหนือจากการประมาณรายปีซึ่งกรรมการของสมาคมจะทำประมาณการเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ได้วางระเบียบของสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางในเรื่องการตั้งและดูแลเงินกองทุนที่ใช้สำหรับการซ่อมแซมและดูแลรักษาสิ่งต่าง ๆ

สำหรับในสหรัฐอเมริกากำหนดหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายโดยระบุถึงสัดส่วนที่สมาชิกจะต้องจ่ายในส่วนของตนตามการประเมินและการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการประเมินและเก็บค่าใช้จ่ายรายปี และกรณีการประเมินค่าใช้จ่ายในกรณีพิเศษ ซึ่งจะต้องคิดตามสัดส่วนที่สมาชิกแต่ละคนจะต้องจ่ายตามที่ระบุไว้ในเอกสารจัดตั้ง ซึ่งสัดส่วนที่ต้องจ่ายนี้อาจจะ

แตกต่างกันไปในประเภทของที่พัก รวมทั้งการที่สมาชิกแต่ละคนได้รับบริการในระดับใด หรือปัจจัยอื่น ๆ

ดังนั้นควรกำหนดให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะสามารถเรียกเก็บค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ และการรักษาความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จากสมาชิกเป็นรายเดือน และให้สามารถกำหนดค่าบริการในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ของเคหะ หรือขนาดพื้นที่อยู่อาศัย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิกนอกเหนือจากเงินรายเดือน เป็นค่าใช้จ่ายในกรณีพิเศษ โดยประเมินตามสัดส่วนที่สมาชิกต้องรับผิดชอบตามประเภทการใช้ประโยชน์เช่นเดียวกับกฎหมาย Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ของสหราชอาณาจักร และกฎหมาย “Florida Statutes Chapter 720 Homeowners’ Associations” ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ในการเรียกเก็บค่าบริการและการแก้ไขอัตราค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะและการรักษาความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะด้วย

3. จากปัญหาการลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า

ในการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ตามนัยมาตรา 50 พบว่ามาตรการลงโทษสำหรับสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ไม่ชำระหรือชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคล่าช้า โดยสมาชิกของหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคตามที่ระบุไว้ในมาตรา 49 วรรคสอง และหากสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรใดไม่ชำระหรือชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะมีมาตรการลงโทษโดยมีขั้นตอนการลงโทษไว้ตามลำดับดังนี้ 1) ผู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 1 เดือนยังไม่ถึง 3 เดือนจะต้องเสียค่าปรับตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด 2) ผู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 3 เดือนแต่ไม่ถึง 6 เดือน อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคที่ตนได้รับประโยชน์นั้น 3) ผู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระครบถ้วน ทั้งนี้ ยังถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลราคาอสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระด้วย

สำหรับในสหราชอาณาจักรได้กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับสมาชิกสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง ที่ไม่ชำระหรือชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางล่าช้าไว้ใน มาตรา 31 (6) ของ Commonhold and Leasehold Reforms Act 2002 โดยได้กำหนดถึงหน้าที่ของสมาชิกสมาคม

เจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลาง โดยให้ครอบคลุมถึงหน้าที่ในการต้องจ่าย ดอกเบี้ยในกรณีที่ชำระหรือชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางล่าช้าด้วย

สำหรับในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับสมาชิกสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยไว้ในมาตรา 720.305 ของ Florida Statutes FS 720 Homeowners' Associations โดยกำหนดว่าหากสมาชิกสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยคนใดไม่จ่ายค่าธรรมเนียมรายปีที่ค้างชำระเกินกว่า 90 วัน สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยอาจสั่งให้มีการระงับสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนได้ ทั้งนี้กรณีที่สมาชิกสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ สมาคมอาจสั่งดัดใช้พื้นที่ส่วนกลางชั่วคราวหรือสั่งปรับได้ เมื่อเอกสารจัดตั้งได้กำหนดไว้ให้สามารถกระทำได้ หากมิได้กำหนดไว้ สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยก็ไม่อาจใช้มาตรการงดใช้พื้นที่ส่วนกลางชั่วคราวหรือสั่งปรับได้

ดังนั้นควรกำหนดให้อำนาจหน้าที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะให้มีมาตรการลงโทษเป็นลำดับขั้นตอนในการลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และกฎหมาย Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ของสหราชอาณาจักร และกฎหมาย “Florida Statutes Chapter 720 Homeowners' Associations” ของสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับการกำหนดเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ชำระหรือชำระล่าช้านั้น เป็นการกำหนดในอัตราที่ไม่เป็นธรรมแก่สมาชิก เนื่องจากเป็นอัตราที่สูงกว่าที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 กำหนดไว้ว่าซึ่งเท่ากับ 1.25 ต่อเดือนเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้สมาชิกได้รับความเดือนร้อนเกินสมควร

4. ปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ และสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

#### 4.1 จากปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

สำหรับในสหราชอาณาจักรจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 35 ของ Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ได้กำหนดให้สมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับสมาชิกเจ้าของหน่วยที่อยู่อาศัย หรือผู้ที่อยู่อาศัย กรรมการของสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนได้ แต่หากเกิดจากความผิดพลาดที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างไร ๆ หากเชื่อโดยสมควรว่าการไม่ดำเนินการนั้นเป็นสิ่งที่ดีกว่า และไม่สร้างความเสียหาย หรือเสียเปรียบให้แก่สมาชิกเจ้าของหน่วยคนอื่นจนเกินไป โดยคำนึงถึงการใกล้เคียงประนีประนอมมาใช้ด้วยแทนการฟ้องคดีตามที่เห็นควร

สำหรับในสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 720.305 ของ Florida Statutes 720 ได้กำหนดให้สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยมีอำนาจในการดำเนินคดีต่าง ๆ ที่กล่าวหาว่าสมาชิกไม่ปฏิบัติตาม หรือเพื่อที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและตามเอกสารจัดตั้ง และกฎระเบียบของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยอาจดำเนินคดีกับสมาชิก หรือกรรมการเจ้าหน้าที่ของสมาคม ซึ่งโดยจง

ใจและโดยรู้อยู่แล้วแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือดำเนินคดีกับผู้เช่า แยกผู้มาพัก ทั้งผู้อาศัยในที่ดินนั้น หรือใช้พื้นที่ส่วนกลาง ซึ่งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยสามารถดำเนินการทั้งในทางปกป้องสิทธิและเรียกร้องสิทธิของสมาคมได้

ดังนั้นควรกำหนดรับรองการให้อำนาจแก่นิติบุคคลชุมชนการเคหะให้สามารถดำเนินคดีกับสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะไว้เช่นเดียวกับกฎหมาย Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ของ สหราชอาณาจักร และกฎหมาย “Florida Statutes Chapter 720 Homeowners’ Associations” ของสหรัฐอเมริกา จะทำให้การดำเนินการในการบริหารจัดการของนิติบุคคลชุมชนการเคหะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้สมาชิกเกิดความเกรงกลัวในการที่จะปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย

#### 4.2 จากสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

สำหรับในสหราชอาณาจักรจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 40 ของ Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ได้กำหนดให้สิทธิสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง เจ้าของหน่วยที่อยู่อาศัย มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลภายในกำหนดเวลา 3 เดือน นับแต่ได้เข้าเป็นเจ้าของที่อยู่ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งว่าเอกสารจัดตั้งสมาคมเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลาง และข้อกำหนดชุมชนเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางที่เกี่ยวกับสมาคมนั้นไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติ และเมื่อศาลสั่งว่าเอกสารดังกล่าวไม่น่าชอบ อาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขเอกสารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือสั่งให้ค่าชดเชยค่าเสียหาย และอาจสั่งให้ที่ดินนั้นสิ้นสภาพโครงการการเป็นเจ้าของรวมทรัพย์สินส่วนกลางเลยก็ได้

สำหรับในสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 720.305 ของ Florida Statutes 720 ได้กำหนดให้สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยมีสิทธิที่จะการดำเนินคดีต่าง ๆ ที่กล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตาม หรือเพื่อที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและตามเอกสารจัดตั้ง และกฎระเบียบของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยสมาชิกสามารถดำเนินคดีได้กับ 1) สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย 2) สมาชิกคนหนึ่ง 3) กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสมาคมซึ่งโดยจงใจและโดยรู้อยู่แล้วแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย 4) ผู้เช่าผู้มาอยู่อาศัยในที่ดินนั้นหรือใช้พื้นที่ส่วนกลาง

ดังนั้นควรกำหนดรับรองสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะไว้เช่นเดียวกับกฎหมาย Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ของ สหราชอาณาจักร และกฎหมาย “Florida Statutes Chapter 720 Homeowners’ Associations” ของสหรัฐอเมริกา ตามหลักกฎหมายที่ว่าเมื่อถูกโต้แย้งสิทธิ หรือใช้สิทธิทางศาลได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายรับรองคุ้มครองให้สิทธิ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 มิได้ระบุให้สิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะให้ชัดเจน เหมือนกับการให้สิทธิการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ จึงควรกำหนดรับรองสิทธิแก่สมาชิก

นิติบุคคลชุมชนการเคหะให้สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน เพื่อความเท่าเทียมและ  
ถ่วงดุลอำนาจกัน

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ตามปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้  
ประโยชน์ร่วมกันของนิติบุคคลชุมชนการเคหะนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

มาตรา 25/3 “เมื่อการเคหะแห่งชาติรับจดทะเบียนข้อบังคับ และขึ้นทะเบียนชุมชนการ  
เคหะเป็นนิติบุคคลชุมชนการเคหะแล้ว ให้การเคหะแห่งชาติจดทะเบียนโอนสาธารณูปโภค และ  
ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการให้แก่นิติบุคคลชุมชนการเคหะเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษา  
สาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการ”

มาตรา 25/10 “ให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้  
ให้เช่า จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันใน  
โครงการ...”

2. ตามปัญหาอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ  
ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

มาตรา 25/... “ให้เริ่มเก็บค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและ  
ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 25/11(1) และค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ  
และรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 25/11(6) เมื่อเริ่มจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะ โดยให้นิติ  
บุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจในการจัดเก็บ

ค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน  
ตามมาตรา 25/11(1) และค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ และรักษาความปลอดภัยตาม  
มาตรา 25/11(6) ให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ทั้งนี้ อาจกำหนด  
ค่าบริการในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ของเคหะ หรือขนาดพื้นที่อยู่อาศัย

การกำหนดและแก้ไขอัตราค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และ  
ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 25/11(1) และค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ  
และรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 25/11(6) และค่าใช้จ่ายอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่  
ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ”

3. ตามปัญหาการลงโทษสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ไม่ชำระค่าบริการหรือชำระค่าบริการล่าช้า ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

มาตรา 25/12 “สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะมีหน้าที่ชำระเงินค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 25/11(1) และค่าบริการในการจัดให้มีบริการสาธารณะ และรักษาความปลอดภัยตามมาตรา 25/11(6) และค่าใช้จ่ายอื่น หากไม่ชำระเงินหรือชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายเงินเพิ่มไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่งต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ชำระหรือชำระล่าช้า

สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ค้างชำระเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายอื่น ตามวรรคหนึ่ง ตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการ ตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการจดทะเบียนและนิติกรรมสำหรับเคหะของผู้ค้างชำระ โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนได้ ต่อเมื่อผู้จดทะเบียนได้แสดงหนังสือรับรองจากนิติบุคคลชุมชนการเคหะหรือการเคหะแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ว่าได้มีการชำระเงินค่าบริการและเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง สำหรับเคหะนั้นครบถ้วนแล้ว”

4. ตามปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ และสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

4.1 ตามปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

มาตรา 25/11 “เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัย ให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจดังต่อไปนี้

(...) มีอำนาจดำเนินคดีกับสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ กรรมการชุมชนการเคหะหรือเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ” นอกจากนี้ควรมีกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ด้วย

4.2 ตามปัญหาสิทธิในการดำเนินคดีของสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ดังนี้

มาตรา 25/... “ให้สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะมีสิทธิที่จะการดำเนินคดีกับบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ โดยสมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะสามารถดำเนินคดีได้กับบุคคลดังต่อไปนี้ (1) นิติบุคคลชุมชนการเคหะ (2) กรรมการชุมชนการเคหะหรือเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ (3) สมาชิกนิติบุคคลชุมชนการเคหะ”

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษารูปแบบวิธีการดำเนินการของนิติบุคคลชุมชนการเคหะในโครงการของการเคหะแห่งชาติที่เป็นอาคารชุด ซึ่งมีได้นำรูปแบบนิติบุคคลชุมชนการเคหะตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ไปใช้บังคับ
2. ควรศึกษาบทบาทหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติในกำกับดูแลการดำเนินการของนิติบุคคลชุมชนการเคหะในที่จะส่งเสริม สนับสนุนและให้ความช่วยเหลืออย่างจริงจังและให้สมประโยชน์กับความต้องการของคนในชุมชนการเคหะแห่งชาติ

### เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2559). **การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- การเคหะแห่งชาติ. (2564). **ความเป็นมาการเคหะแห่งชาติ**. ค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.nha.co.th/information/nha-information/>
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2563). **บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. (2549). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วรวิทย์ ก่อทองวิศรุต. (2546). **การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับราคาปานกลางในเขตกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเคหการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สากล จริยวิทยานนท์ และ จิระพร บุรณสิน. (2552). **รายงานการวิจัยการประเมินผลสำเร็จของชุมชนที่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานการอยู่อาศัยในชุมชนของการเคหะแห่งชาติปี 2551**. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.
- เสกสรร คำสม. (2550). **มนุษย์กับความต้องการที่อยู่อาศัย**. ค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.tpa.or.th/writer/read\\_this\\_book\\_topic.php?pageid=4&bookID=258&read=true&count=true](https://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?pageid=4&bookID=258&read=true&count=true).
- Rohan, Patrick J., & Healy, John P. (2021). **Home Owner Association Assessment Litigation In NEW YORK-AN Overview**. Retrieved on May 18<sup>th</sup>, 2021, From <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stjohn73&div=17&id=&page=>
- Sunshine. (2020). **Florida Statutes Chapter 720 Homeowners' Associations**. Retrieved on May 18<sup>th</sup>, 2021, From [http://www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App\\_mode=Display\\_Statute&URL=0700-0799/0720/0720ContentsIndex.html](http://www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&URL=0700-0799/0720/0720ContentsIndex.html)



Symons, Kats. (2018). **Commonhold: How it works and its advantages and disadvantages.** Retrieved on May 18<sup>th</sup>, 2021, From <https://www.boodlehatfield.com/articles/commonhold-how-it-works-and-its-advantages-and-disadvantages/>

The Stationery Office. (2002). **Commonhold and Leasehold Reform Act 2002.** Retrieved on May 18<sup>th</sup>, 2021, From [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/15/pdfs/ukpga\\_20020015\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/15/pdfs/ukpga_20020015_en.pdf)