ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ของผู้จัดสรรที่ดิน[1]

สิทธิศักดิ์ ทองอุ่น[2]

สังคมไทยในอดีตมีการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนขนาดเล็กกระจัดกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ ทุกภูมิภาคของประเทศ เมื่อมีประชากรเพิ่มมากขึ้นทำให้ชุมชนที่มีขนาดเล็กมีการขยายตัวของการอยู่ร่วมกันเกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มของประชากรในพื้นที่ด้วยการเกิด หรือโดยการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย และการเคลื่อนย้ายของแรงงาน เพื่อแสวงหาความมั่นคง และมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การอยู่อาศัยร่วมกันในพื้นที่อาณาบริเวณที่มีอยู่อย่างจำกัด

ที่อยู่อาศัยนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำรงชีวิตซึ่งผู้คนต่างแสวงหาเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และถือเป็นรากฐานการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ครอบครัวเพราะเป็นจุดเริ่มต้น และศูนย์รวมของครอบครัว[3] อีกทั้งยังเป็นทรัพย์สินที่จะตกทอดไปสู่ลูกหลานในอนาคตได้ จึงนำไปสู่การแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายโดยทำการแบ่งแปลงที่ดินให้มีขนาดที่เล็กลงเพื่อให้เหมาะสมกับกำลังซื้อของผู้ต้องการเป็นเจ้าของ

ช่วงระยะเวลาหลังปี พ.ศ. 2510 ภาคเอกชนได้เข้ามาดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยจำนวนมากขึ้น[4] โดยการแบ่งแยกที่ดินเพื่อจำหน่ายในระยะแรกนั้นมิได้มีกฎหมายหรือระเบียบหลักเกณฑ์ใดในการควบคุม มิได้กำหนดให้มีแผนผัง หรือให้ผู้แบ่งจำหน่ายจัดทำสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินที่ทำการแบ่งแยก จนกระทั่งได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 ประกาศ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดิน อันเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเพื่อใช้ความคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผัง โครงการ หรือวิธีการ

---

[1]บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินของผู้จัดสรรที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ์ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิรพิทูร

[2]นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี

[3]สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, **การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร** (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2559), หน้า 1.

[4]เรื่องเดียวกัน.

จัดสรรที่ดินยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมกาจัดสรรที่ดินของ

เอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง[5] โดยเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน และตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาให้คงสภาพดังที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป ซึ่งผู้จัดสรรจะพ้นจากการดูแลบำรุงรักษาเมื่ออุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือโอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต[6]

ต่อมาเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และได้มีการปรับปรุงอีกครั้งคือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยที่ระบบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรยังคงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินแปลงแบ่งแยกภายในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีการให้คำจำกัดความของ “สาธารณูปโภค” หมายความว่า สิ่งอำนวยประโยชน์ที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต[7] โดยทั่วไป สาธารณูปโภคที่สำคัญในโครงการจัดสรรที่ดิน ได้แก่ ระบบถนนและทางเท้า ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบโทรศัพท์ รวมทั้งระบบสาธารณูปการต่างๆ เช่น สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา สระว่ายน้ำ สโมสร โรงเรียนอนุบาล เป็นต้น[8]

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อรับโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินไปจัดการและดูแลรักษาต่อจากผู้จัดสรรที่ดินที่ประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคแล้ว[9] ซึ่งในเบื้องต้นกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังที่ได้จัดทำขึ้น[10]

อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถที่จะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินได้หากมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ ดังนี้[11]

1. เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่

---

[5]ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515, หมายเหตุ.

[6]ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 , ข้อ 30.

[7]พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558, มาตรา 3.

[8]วิวัธน์ ศรีเจริญวงศ์ และพัลลภ กฤตยานวัช, **การจัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มาสเตอร์ คีย์ จำกัด, 2559), หน้า 14.

[9]สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 4.

[10]พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 43

[11]พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 44 วรรคหนึ่ง

น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน หรือ

2. ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์

โดยการดำเนินการทั้ง 2 ลักษณะนี้ จะต้องดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด[12] คือ ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559

จากการศึกษาพบว่าระเบียบดังกล่าวยังมีหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นปัญหาทำให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเป็นไปได้ยาก สมควรจะได้รับการพิจารณาเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขให้มีความหมาะสม เพื่อช่วยให้การดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนทรัพย์สินไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา และการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินเป็นไปได้โดยสะดวก โดยปัญหาที่พบมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้เริ่มต้นจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีวัตถุประสงค์เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ซึ่งในเบื้องต้นหน้าที่ในการบำรังรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ถึงแม้จะได้ทำการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินจนครบระยะเวลาตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดสรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 23 (5) หากผู้จัดสรรยังไม่ต้องการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรย่อมไม่อาจเข้าสู่กระบวนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติที่มีความสำคัญที่เกี่ยวของกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีปรากฏอยู่ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยเนื้อหามุ่งเน้นไปที่การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินเป็นหลัก โดยผู้จัดสรรที่ดินจะต้องมีความประสงค์ที่จะพ้นจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคก่อนเป็นอันดับแรก จึงจะสามารถดำเนินการไปสู่กระบวนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 ให้ยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรร

[12]พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 44 วรรคสอง

ที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น”[13] โดยการตรวจสาธารณูปโภคนี้มีความสำคัญ คือ หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรยังคงมีสภาพดังที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดทำขึ้นตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการจะออกหนังสือรับรองการตรวจสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน เพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รวมไปถึงใช้เป็นหลักฐานประกอบการยื่นขออนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่อาจจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น ที่สามารถยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยไม่ได้มีการกำหนดให้ครอบคลุมถึงผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากสาธารณูปโภคให้เป็นผู้ที่สามารถยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการ จดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ข้อ 6 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย”[14]

การที่ระเบียบ ฯ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าการแต่งตั้งของคณะกรรมการเป็นการพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจไม่มีการกำหนดโดยชัดเจนว่าผู้เป็นคณะอนุกรรมการประกอบด้วยบุคคลใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ฉะนั้น จึงควรมีการกำหนดตัวบุคคล และคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมายที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งควรเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่ และอำนาจในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และการดูแลทรัพย์สินที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

---

[13]ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559, ข้อ 6 วรรคหนึ่ง.

[14]ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559, ข้อ 6 วรรคสอง.

การนับระยะเวลาเริ่มต้นในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร กำหนดให้นับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 44(1) ประกอบกับที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ข้อ 7(4) ที่บัญญัติไว้ว่า “กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นให้แล้วเสร็จแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน”[15]

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผู้จัดสรรที่ดินจะได้ดำเนินการแจ้งไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนโดยครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ในส่วนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจไม่ได้รับหนังสือที่ผู้จัดสรรแจ้ง อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการเช่น ผู้ซื้อที่ดินมีการย้ายที่อยู่โดยไม่ได้มีการย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน การไปทำงานต่างประเทศหรือเหตุอื่นใดที่ทำให้หนังสือแจ้งไม่อาจไปถึงผู้รับได้ จะเป็นการทำให้ระยะเวลาที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลไม่อาจนับระยะเวลาเริ่มต้นได้ ซึ่งเป็นผลให้ไม่อาจกำหนดเวลาสิ้นสุดในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ ถ้อยคำที่ปรากฏในระเบียบ ฯ ข้อ 7(4) ที่ว่า “นับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน” จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนว่า อย่างใดถือว่าเป็นการได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดินแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเป็นไปได้โดยสะดวก สมควรมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมระเบียบ ฯ เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถยื่นขอตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินได้ การตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินได้รับการตรวจสอบจากคณะบุคคลที่มีน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับสามารถกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้อย่างชัดเจนไม่คลุมเครือ จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติม ระเบียบ ฯ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้เริ่มต้นจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ที่ให้ผู้จัดสรรที่ดินที่มีความประสงค์จะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเท่านั้น ที่สามารถยื่นความประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคใน

---

[15]ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559, ข้อ 7(4).

โครงการจัดสรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรถึงแม้จะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรโดยตรง ไม่อาจเป็นผู้ขอให้คณะกรรมการ ทำการตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรได้เลย

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 45 กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง เป็นบทบัญญัติที่ให้การยอมรับในเรื่องของจำนวนขั้นต่ำของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่สามารถดำเนินการตัดสินใจแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทั้งหมดในโครงการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้เกิดนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งหากกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนขั้นต่ำตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 สามารถเป็นผู้ยื่นความประสงค์ขอให้คณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพของสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรโดยตรง

ดังนั้น เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร มีโอกาสเป็นผู้เริ่มต้นในกระบวนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบ ฯ ข้อ 6 วรรคหนึ่ง จากเดิม “ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 ให้ยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น” เป็น

“ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 *หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้ตรวจสอบสาธารณูปโภค ให้ผู้จัดสรรที่ดิน หรือตัวแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แล้วแต่กรณี* ยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น”

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

ตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นบทบัญญัติที่ทำให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุจพินิจแต่งตั้งผู้ใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยมิได้มีการกำหนดตัวบุคคลหรือคุณสมบัติเอาไว้ นั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า คณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ควรถูกกำหนดจากบุคคลที่มีหน้าที่และอำนาจในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และการดูแลทรัพย์สินที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการแต่งตั้ง แต่เป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นคณะอนุกรรมการ โดยตรง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรโดยตรง เริ่มตั้งแต่การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน การรังวัดแบ่งจัดสรรที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินจัดสรร การขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน

จัดสรร การโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การพิจารณาและดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดิน และถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยตรงในเรื่องการจัดสรรที่ดิน

สำหรับสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินที่สำคัญ เช่น ระบบถนนและทางเท้า ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ มีลักษณะการใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดียวกันกับการใช้ที่สาธารณะประโยชน์ แตกต่างกันเพียงการจำกัดจำนวนของผู้ใช้ประโยชน์ที่สามารถใช้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเฉพาะผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดินของแต่ละโครงการเท่านั้น จะพบว่าการดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่ภายใต้การดูแลของนายอำเภอปละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ[16]

ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นคณะอนุกรรมการ ตามระเบียบ ฯ ข้อ 6 วรรคสอง จากเดิม “ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย” เป็น

“ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินตามที่ได้รับมอบหมาย *โดยคณะอนุกรรมการประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นประธานคณะอนุกรรมการ ผู้แทนอำเภอและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการ และให้เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ*”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

กระบวนการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินและการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ภายหลังจากที่ผู้จัดสรรที่ดินได้รับหนังสือตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเพื่อให้ดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในเวลาที่กำหนด ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปเพื่อให้พ้นจากหน้าที่ โดยการ “ขออนุมัติดำเนินการเพื่อบำรุงสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์” ได้ โดยระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติ

[16]พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 122 วรรคหนึ่ง.

บุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการ เพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 ข้อ 7(4) บัญญัติไว้ว่า “กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นให้แล้วเสร็จแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน”

การนับเวลาสิ้นสุดในการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย หากผู้ซื้อที่ดินรายสุดท้ายไม่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน เนื่องจากการเริ่มต้นนับระยะเวลาเพื่อดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่เกิดขึ้นเลย จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ เป็นปัญหาที่ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่อาจดำเนินการเพื่อให้พ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินโดยการ “ขออนุมัติดำเนินการเพื่อบำรุงสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์”

ดังนั้น ถ้อยคำที่ปรากฏในระเบียบ ฯ ควรมีการเพิ่มเติมถ้อยคำที่สื่อให้เห็นว่า อย่างใดถือว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับแจ้งแล้ว โดยควรนำแบบอย่างมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 71 ซึ่งเป็นมาตรฐานที่หน่วยงานทางปกครองใช้บังคับต่อเอกชน สำหรับกรณีการแจ้งโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ที่บัญญัติว่า “การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น”[17] มาใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มเติมถ้อยคำให้บทบัญญัติใน ข้อ 7 (4) มีความสมบูรณ์ สามารถกำหนดการนับระยะเวลาเริ่มต้นได้ ดังนี้

“ข้อ 7 (4) กำหนดระยะเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นให้แล้วเสร็จแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ”

[17]พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 71.

เอกสารอ้างอิง

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, **การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร** (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2559), หน้า 1.

วิวัธน์ ศรีเจริญวงศ์ และพัลลภ กฤตยานวัช, **การจัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร**. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มาสเตอร์ คีย์ จำกัด, 2559).

กฎหมาย

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457.

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558.

ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559.