

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภค โครงการบ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมือง¹

พงษ์พิณ อัครภัทรศรี²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคโครงการบ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ” เพื่อศึกษาปัญหาความรับผิดชอบของผู้บุกรุกที่สาธารณูปโภค และเพื่อศึกษาปัญหามาตรการควบคุมการบริหารงานนิติบุคคลบ้านจัดสรรโดยภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาคำวินิจฉัยของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสภาพปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายอย่างไรบ้าง และมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเหล่านั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับยับยั้งปัญหการบุกรุกที่สาธารณูปโภคอย่างไร เพื่อให้โครงการบ้านจัดสรรสามารถดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน สภาพแวดล้อมที่ดี และการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างปกติสุขของสมาชิกภายในโครงการ โดยได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ” จากการศึกษพบว่า ความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” และ “บริการสาธารณะ” ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการจัดสรรที่ดินไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้าน แต่ผู้จัดสรรที่ดินได้อินที่ดินสาธารณูปโภคให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของรัฐแทน ซึ่งหากผู้จัดสรรไม่ได้ระบุชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าส่วนใดเป็นสาธารณูปโภค ก็อาจเกิดความสับสนภายหลังว่าที่ดินส่วนใดต้องอินให้รัฐ และอาจเป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงการอินหรือให้ผู้อื่นเข้าไปบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณูปโภคโดยมิชอบได้

ทั้งนี้ จากการศึกษพบว่า สาธารณูปโภค หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งมาตรา 43 ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะหมายถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในโครงการจัดสรรที่ดินเพิ่มเติม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคโครงการบ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมือง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิชิต และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาริฎญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อย่างไรก็ดี คำนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” และ “บริการสาธารณะ” ยังคงใกล้เคียงและคาบเกี่ยวกัน โดยต่างใช้คำว่า “สิ่งอำนวยความสะดวก” และ “สิ่งอำนวยความสะดวก” ซึ่งตีความได้กว้าง ทำให้เกิดความสับสนในการแยกแยะว่าสิ่งใดเข้าข่ายเป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ ทั้งที่ในทางปฏิบัติสิ่งทั้งสองมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยสาธารณูปโภคเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่ผู้จัดสรรต้องจัดให้มีและรับภาระในการดูแลรักษา ส่วนบริการสาธารณะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมที่อาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ ความคลุมเครือนี้จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามกฎหมาย

แม้ศาลจะพยายามตีความโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมาย ลักษณะและระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ และประโยชน์ของส่วนรวม แต่เพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทนิยามและป้องกันข้อพิพาทในอนาคต จึงเห็นควรแก้ไขนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” และ “บริการสาธารณะ” ในมาตรา 4 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยระบุความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นกับสิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไป รวมถึงผลต่อภาระหน้าที่ของผู้จัดสรรในการดูแลบำรุงรักษา นอกจากนี้ ยังควรกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องระบุให้ชัดเจนในแผนผังโครงการว่าส่วนใดเป็นสาธารณูปโภค พร้อมกำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการโอนที่ดินที่ควรเป็นสาธารณประโยชน์ให้รัฐ อันอาจนำไปสู่การบุกรุกและใช้ประโยชน์โดยมิชอบต่อไป

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องระบุให้ชัดเจนลงในแผนผังโครงการว่าส่วนใดคือสาธารณูปโภคที่อาจยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการโต้แย้งในภายหลัง รวมถึงอาจเพิ่มบทกำหนดโทษหากผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการตามที่ระบุไว้ เพื่อป้องปรามมิให้มีการหลีกเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะส่วนนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่มุ่งป้องกันมิให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกชักยอกไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งการระบุพื้นที่สาธารณูปโภคให้ครบถ้วนชัดเจนตั้งแต่ในขั้นตอนการขออนุญาตและการกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม จะเป็นมาตรการช่วยป้องกันมิให้ผู้จัดสรรที่ดินละเลยไม่โอนที่ดินที่ควรเป็นสาธารณประโยชน์ให้แก่รัฐ อันอาจเป็นช่องทางให้เกิดการบุกรุกและนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบได้

ปัญหาประการต่อมา คือ ปัญหาความรับผิดชอบของผู้บุกรุกที่สาธารณูปโภค จากการศึกษาพบว่า ความรับผิดชอบของผู้บุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรรมีความแตกต่างกันตามลักษณะการจัดการพื้นที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ในกรณีที่โครงการจัดสรรไม่ได้จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมา แต่ผู้จัดสรรที่ดินได้โอนที่ดินสาธารณูปโภคให้แก่รัฐเพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์แทน หากมีการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ผู้บุกรุกย่อมมีความผิดฐานบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ซึ่งมีโทษทางอาญาที่รุนแรงและชัดเจน ซึ่งน่าจะช่วยยับยั้งและป้องปรามการกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่กรณีโครงการมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นตามมาตรา 44 และได้รับโอนที่ดินสาธารณูปโภคมาเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลแล้ว เมื่อมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นสมาชิกนิติบุคคลเข้าไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ขัดต่อระเบียบข้อบังคับของนิติบุคคล กลับไม่ถือเป็นความผิดฐานบุกรุกตามกฎหมาย

อาญา เนื่องจากสมาชิกนิติบุคคลทุกคนมีฐานะเป็นเจ้าของร่วมในที่ดินส่วนกลาง การเข้าไปใช้ประโยชน์จึงไม่ใช่การเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของ "ผู้อื่น" ตามองค์ประกอบความผิดในมาตรา 362 จึงอาจถูกลงโทษตามข้อบังคับของนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นโทษทางแพ่งหรือโทษปรับเล็กน้อย อาจไม่เพียงพอที่จะป้องปรามการกระทำผิดได้อย่างได้ผล ทั้งนี้ การบุกรุกหรือเข้าใช้ที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรในลักษณะที่ขัดต่อระเบียบของนิติบุคคลอย่างร้ายแรง อาจก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงในหลายด้าน ทั้งในแง่ของการทำลายสภาพภูมิทัศน์ สิ่งแวดล้อม การบั่นทอนประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์พื้นที่ส่วนกลางของชุมชน ตลอดจนอาจเป็นชนวนความขัดแย้ง ความเดือดร้อนรำคาญ และลดคุณค่าความน่าอยู่ของชุมชนโดยรวม

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดให้การบุกรุกหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรในลักษณะที่ขัดต่อระเบียบข้อบังคับของนิติบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ถือเป็นความผิดทางอาญาเช่นเดียวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเป็นมาตรการป้องปรามการกระทำผิดให้ได้ผลยิ่งขึ้น โดยจำกัดเฉพาะกรณีที่ดินนิติบุคคลได้มีการแจ้งเตือนให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขแล้ว แต่ยังคงจงใจฝ่าฝืนจนก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สินส่วนกลางและสิทธิของสมาชิกเท่านั้น

ส่วนการกระทำที่ไม่ร้ายแรง ก็ยังคงให้เป็นอำนาจของนิติบุคคลในการลงโทษตามข้อบังคับต่อไป เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและไม่เป็นการใช้โทษทางอาญาเกินสมควร ทั้งนี้ การนำโทษอาญามาใช้กับกรณีร้ายแรง ควรกำหนดให้ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยนิติบุคคลก่อน เพื่อป้องกันมิให้ถูกใช้ไปในทางที่มีขอบเพื่อกลั่นแกล้งสมาชิกโดยง่ายเกินไป

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหามาตรการควบคุมการบริหารงานนิติบุคคลบ้านจัดสรรโดยภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะมีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรบ้าง เช่น ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการนิติบุคคลได้ในกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารที่ทำให้นิติบุคคลกระทำผิดไว้ในมาตรา 66 แต่หลักเกณฑ์เหล่านี้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะในส่วนที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหการบริหารงานบกพร่องหรือไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการในกรณีอื่น ๆ เช่นการละเลยไม่จัดการเรื่องร้องเรียนการบุกรุกที่ดินส่วนกลาง เป็นต้น

ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่านิติบุคคลหลายแห่งยังมีปัญหาเรื่องการครอบงำ การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ของผู้บริหาร จนไม่สามารถควบคุมการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ภาครัฐก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแทนได้ ทำให้ปัญหาการบุกรุกไม่ได้รับการแก้ไขและบานปลายออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งปัญหาการผูกขาดอำนาจและใช้ระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารนิติบุคคลนี้ นอกจากจะบั่นทอนประสิทธิภาพในการป้องกันการบุกรุกแล้ว ยังสั่นคลอนความเชื่อมั่นของสมาชิก สร้างความเหลื่อมล้ำ และเพิกเฉยต่อการละเมิดกติกา จนอาจทำให้ผู้กระทำผิดลอยนวลไม่ถูกลงโทษในที่สุด

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลได้มากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่พบว่าคณะกรรมการหรือผู้บริหารมีพฤติกรรมละเลยไม่แก้ไขเรื่องร้องเรียนของสมาชิกเกี่ยวกับการบุกรุกหรือใช้ประโยชน์ที่สาธารณูปโภคผิดประเภท หรือมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยอาจเพิ่มความ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด และหากไม่ดำเนินการก็ให้มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่แทนได้ นอกจากนี้ ยังควรออกกฎกระทรวงตามมาตรา 45 เพื่อกำหนดให้นิติบุคคลต้องเปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียน กำหนดเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมถึงให้ภาครัฐสามารถติดตามตรวจสอบความคืบหน้าได้ เพื่อช่วยกำกับให้นิติบุคคลดำเนินการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารองค์กร ที่มุ่งส่งเสริมให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบและทำให้การบริหารจัดการชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกอย่างแท้จริง

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคโครงการบ้านจัดสรรในเขตเทศบาลเมืองทำให้ได้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. เพิ่มเติมนิยามศัพท์ของคำว่า สาธารณูปโภค ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ภายหลังแก้ไขแล้วจะบัญญัติ “...มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สาธารณูปโภค” หมายความว่า สิ่งจำเป็นพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดหรือโฆษณาให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

“บริการสาธารณะ” หมายความว่า การให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกที่มีใช้สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรจัดให้มีเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต

2. เพิ่มเติมมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ในหมวด 4 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ภายหลังแก้ไขแล้วจะบัญญัติ มาตรา 43 สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น สนามกีฬาหรือสระว่ายน้ำ สโมสร พื้นที่ส่วนกลางให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้...

3. ปรับปรุง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ในหมวด 4 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยให้เพิ่มว่าสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังแก้ไขแล้วจะมาตรา 44 จะบัญญัติ “...เมื่อเจ้า

พนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม (๑) แล้ว ให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าสูญหาย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบแทนเพื่อดำเนินการดังกล่าวต่อไป...”

4. ปรับปรุง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ในมาตรา 48 ซึ่งเป็นมาตราที่ให้อำนาจนิติบุคคลในการกำหนดระเบียบการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคโดยเพิ่มวรรคท้ายขึ้นมาเพื่อเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลได้มากขึ้น ภายหลังแก้ไขแล้วจะมาตรา 44 จะบัญญัติ “ มาตรา 48 เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค

(2) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรรในกรณีปรากฏข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่า คณะกรรมการหรือผู้บริหารนิติ บุคคลมีการเลือกปฏิบัติ ละเลย หรือไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคและการอยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรตาม (1) และ (2) อย่างเหมาะสม หรือมีพฤติการณ์ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการหรือผู้บริหารนิติบุคคลดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มี เหตุอันสมควรให้ถือว่าคณะกรรมการหรือผู้บริหารนั้นกระทำความผิด และต้องระวางโทษปรับและให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เข้ามาบริหารแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น

5. แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ตามอำนาจในมาตรา 45 ของ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดระเบียบว่าด้วยการควบคุมการบริหารนิติบุคคลเพิ่มเติมในหมวด 2การบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยเพิ่มข้อที่ 18 ภายหลังแก้ไขแล้วจะบัญญัติ ข้อ 18 ในกรณีที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นธรรมไม่โปร่งใส หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของนิติบุคคล ให้จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนจากสมาชิกนิติบุคคล และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและปรับปรุงแนวทางการตีความกฎหมายดังกล่าวมุ่งหวังที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามูลกรุกพื้นที่สาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรรให้มีความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนผ่านกลไกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและยั่งยืนในท้ายที่สุดแล้ว ความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายครั้งนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมได้อย่างทันทางที่ ซึ่งในระยะต่อไปยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องร่วมมือกันในการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายภายหลังการแก้ไข พร้อมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาปรับปรุงให้กฎหมายเหล่านี้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของสังคมอยู่เสมอ อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นชุมชนที่น่าอยู่ ปลอดภัย และมีความสุขได้อย่างแท้จริง

ประโยชน์สาธารณะยังเป็นเกณฑ์สำคัญในการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน³ ดังที่ปรากฏในทฤษฎีผลประโยชน์ (Interest Theory) ซึ่งเห็นว่ากฎหมายเอกชนเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน โดยปัจเจกชนมีเสรีภาพ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิต ในขณะที่กฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดต่อเสรีภาพส่วนบุคคลของปัจเจกชนได้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิชาพิชญ⁴ ก็ได้อธิบายในทำนองเดียวกันว่า ประโยชน์มหาชน คือความต้องการร่วมกันของประชาชน เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ตลอดจนความกินดีอยู่ดี ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อบ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยและมีความมั่นคงมั่งคั่ง แต่ประโยชน์มหาชนไม่ใช่ผลรวมของความต้องการของประชาชนทุกคน เพราะบางครั้งประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนก็อาจขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมได้

โดยสรุป ประโยชน์สาธารณะ หมายถึงสิ่งที่เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่คนหมู่มากต้องการ ไม่ใช่เพียงแค่ผลประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือความกินดีอยู่ดีของประชาชน ล้วนอยู่ในขอบเขตของประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้คำนิยามที่ชัดเจนและครอบคลุมจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดเรื่องนี้มีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายและแนวคิดทางปรัชญาของโลกตะวันตก โดยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย กล่าวคือ องค์การฝ่ายปกครองในฐานะกลไกของฝ่ายบริหาร นอกจากจะมีหน้าที่ดำเนินงาน

³ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 44-43.

⁴ วรพจน์ วิชาพิชญ, สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 28.

เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ยังต้องทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนด้วย ดังนั้นจึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การอ้างถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อจำกัดสิทธิของปัจเจกชนนั้นมีความชอบธรรมในทางจริยธรรมนั่นเอง

นอกจากนี้ การให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะยังสามารถพิจารณาได้ทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ซึ่งในบางกรณี การนิยามในเชิงทฤษฎีอาจไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติประกอบด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและรอบด้านต่อแนวคิดอันเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายมหาชนนี้

เอกสารอ้างอิง

สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2549)

วรพจน์ วิศวพิชญ์, **สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้** อย่างเหมาะสม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538)