

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษา สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน¹

ปิยะพงศ์ พงศ์นุรักษ์²

สาธารณูปโภคถือเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินจัดสรร เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ทางระบายน้ำ สวนและสนามเด็กเล่น เป็นต้น ตามหลักการและเหตุผลของกฎหมายในเรื่องสาธารณูปโภคมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ผู้ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดิน และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพเหมาะสม แก่สภาพการใช้ประโยชน์ ได้อย่างถาวรตามที่ได้จัดทำไว้ของสาธารณูปโภคนั้น สาธารณูปโภคจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินจัดสรร และถือเป็นปัจจัยการตัดสินใจที่จะซื้อที่ดินจัดสรรมีมากขึ้น จึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้น เพื่อให้ความสำคัญกับมาตรฐานในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค เดิมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มิได้บัญญัติให้ต้องมีสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรย่อมจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคในโครงการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ได้บัญญัติเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “สาธารณูปโภค หมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก็ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งเกิดเป็นประเด็นปัญหาอย่างมาก จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินและการให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และอาจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา

² นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการดำเนินการจัดสรรที่ดิน โดยพยายามแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ก็ยังมีสภาพปัญหาที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะพบว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการที่ได้รับการอนุญาตให้จัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 น่าจะได้รับการคุ้มครองในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคที่ดีกว่าโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เพราะโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ล้วนแต่เป็นโครงการจัดสรรที่ดินที่ดำเนินการมานานกว่า 18 ปี ทรัพย์สินต่างๆอันเป็นสาธารณูปโภคในโครงการขาดการบำรุงรักษามานาน สภาพทรุดโทรมเป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น แทนที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการดูแลช่วยเหลือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ใช้บังคับ อีกทั้งหมู่บ้านเก่า เงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคก็ไม่มีต่อให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาได้ก็ไม่มีเงินมาบริหารสาธารณูปโภคในโครงการได้อีกทั้ง จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณะประโยชน์ในโครงการจัดสรรที่ดินก่อนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บังคับใช้ ก็เป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณีดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ทำให้โครงการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จเรียบร้อยตามที่ได้โฆษณาไว้กับ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินยังคงจำหน่ายที่ดินจัดสรรได้ต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีการกำหนดห้ามจำหน่ายที่ดินจัดสรร หากยังมิได้จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในบางโครงการมีการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยหมดแล้ว แต่กลับทำสาธารณูปโภคไม่แล้วเสร็จปล่อยให้ละเลยจนปิดโครงการหรือล้มละลายเลิกโครงการไปก็มี อีกทั้งจำนวนเงินที่ทางผู้จัดสรรที่ดินได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้นั้น อาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย หากคณะกรรมการนำเงินส่วนนั้นมาจัดทำเอง เนื่องจากระยะเวลาเปลี่ยน ค่าสิ่งของค่าแรงงานเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจในเวลานั้น

3. ปัญหาบทลงโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 65 ประกอบมาตรา 52 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งจะเห็นได้ว่า หากเป็นโครงการที่ดินขนาดเล็กอัตราโทษ

ดังกล่าวก็คงเหมาะสม แต่สำหรับโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนและขนาดของสาธารณูปโภค มากขึ้นตามขนาดของโครงการ บทกำหนดโทษที่ลงแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 52 นั้น ยิ่งน้อยเกินไป เนื่องจากการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม โครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่จะต้องใช้เงินจำนวนมากหลายล้านบาท ก็จะเป็นเหตุให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่เกรงที่ จะถูกปรับ เนื่องจากค่าปรับน้อยกว่ามูลค่าความเสียหายมาก หรือบางโครงการผู้จัดสรรที่ดินนำที่ดิน สาธารณูปโภคไปจัดหาผลประโยชน์เช่น นำถนน และสวนส่วนกลาง ไปจัดทำเป็นตลาด สามารถเก็บค่าเช่า ในแต่ละวันได้มากกว่าค่าปรับหลายเท่า จึงยอมเสียค่าปรับ เพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่าผู้อยู่อาศัยจึง ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน

4. ปัญหาการโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 ซึ่งดูเหมือนกับว่าเป็นเรื่องง่ายๆ แต่กลับไม่ง่าย เนื่องจากหน่วยงานที่จะรับโอนสาธารณูปโภคดังกล่าว อาทิเช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างไม่ ตอบสนองในเรื่องนี้ จึงเกิดเป็นปัญหาว่า หลักฐานการแจ้งนั้น แค่ไหนถึงจะเพียงพอกับคำว่าได้แจ้ง และ หน่วยงานนั้นได้ทราบแล้ว และในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานทางท้องถิ่นก็ยังคงปฏิเสธที่จะรับโอน สาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน จากแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นสมควรเสนอแนวทางแก้ไขดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในมาตรา 70 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตหรือ ผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 หรือผู้รับโอน กรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือไม่ปรากฏตัวผู้ได้รับอนุญาต หรือผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งโครงการ หรือล้มละลาย และเสียงข้างมากของ ที่ดินแปลงย่อยเท่าที่เหลืออยู่ในโครงการจัดสรรที่ดินประสงค์จะให้สาธารณูปโภคตกเป็น สาธารณประโยชน์ ให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ตกเป็นสาธารณประโยชน์ทันที”

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในมาตรา 24 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 การค้าประกันการจัดทำสาธารณูปโภคตามมาตรา 24 ให้คณะกรรมการประเมินการจัดทำ สาธารณูปโภคตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน ดังนี้

(1) กรณีจัดทำยังไม่แล้วเสร็จร้อยละ 25 ของสาธารณูปโภคทั้งหมดให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่จัดทำสัญญาค้าประกัน

(2) กรณีจัดทำยังไม่แล้วเสร็จร้อยละ 50 ของสาธารณูปโภคทั้งหมดให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 8 เดือน นับแต่วันที่ได้จัดทำสัญญาค้ำประกัน

(3) กรณีจัดทำยังไม่แล้วเสร็จเกินร้อยละ 50 ของสาธารณูปโภคทั้งหมด ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้จัดทำสัญญาค้ำประกัน

หากผู้จัดสรรที่ดินจัดทำไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินจำหน่ายและโอนที่ดินแปลงย่อยภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาตาม (1) (2) และ (3) และระวางโทษปรับวันละ 10,000 บาท จนกว่าจะดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคแล้วเสร็จ

3. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 52 นอกจากจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท”

4. ควรมีการออกระเบียบเวียนให้หน่วยงานผู้รับโอนสาธารณูปโภคในฐานะหน่วยงานของรัฐ รับโอนสาธารณูปโภคไปทันทีโดยให้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน มีเนื้อหา ดังนี้ “เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวครบถ้วนตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการ จดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2559 พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ โดยมีต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด”

เอกสารอ้างอิง

กองฝึกอบรม กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมที่ดิน ภาควิชาการที่ดิน. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2543.

ไชยวัฒน์ คำชู. ธรรมชาติของการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.

ธนู บุญเลิศ และคณะ. ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. โรงเรียนนักบริหารที่ดินระดับสูง กระทรวงมหาดไทย, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย. 2541.

พินัย ฌ นคร. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. กรุงเทพมหานคร: บพิธการ พิมพ์, 2543.

ไพโรจน์ อารักษ์ยา. คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และ ชิตาพร พิศลบุตร โต๊ะวิเศษกุล. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย
ทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิญญูชน, 2540.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2533.

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์. คำแนะนำประชาชน เรื่อง การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน.

กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์กรมที่ดิน, 2553.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ : ประกายพริก, 2538.