

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543¹

ทักษ์ชนภรณ์ สุภวิวัฒน์พงษ์²

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น สวนทางกับจำนวนทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้เกิดความต้องการที่ดินที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผู้นำที่ดินมาจัดสรรแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อออกขาย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแลควบคุมธุรกิจดังกล่าวเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน รวมไปถึงคุ้มครองผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการวางผังเมืองด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นเริ่มจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดการจัดสรรที่ดินเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2515 คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้กับการจัดสรรที่ดินเป็นการเฉพาะ โดยภายหลังถูกยกเลิก และตราเป็นพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาใช้บังคับแทน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขข้อบกพร่องของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หลายประการ มีบทบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะเรื่องการจัดการสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ที่มีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรเป็นการเฉพาะ และในพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 นี้ มีการบัญญัติเรื่องนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมชุมชนการปกครองตนเอง อันมีวัตถุประสงค์เพื่อรับ โอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรไปบำรุงรักษาและจัดการ ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการหมู่บ้านจัดสรรตามที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐสันตาสว่าง คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ทำให้พบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอยู่ด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ปัญหามาตรการการระงับการให้บริการหรือใช้สิทธิในสาธารณูปโภค กรณีสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรค้างชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินพ.ศ.2543 ได้ให้คำนิยามของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไว้แตกต่างกันโดยในมาตรา150 วรรคสองที่ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอาจระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคกรณีสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปมิได้กล่าวรวมถึงบริการสาธารณะด้วยแต่อย่างใดซึ่งหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคให้รวมไปถึงบริการสาธารณะด้วยและแก้ไขเพิ่มเติมให้ที่ประชุมสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรร่วมกันกำหนดระเบียบและมาตรการการลงโทษสมาชิกผู้ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค นอกเหนือไปจากมาตรการการระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอาจทำให้การจัดเก็บค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

ปัญหาที่สอง ปัญหาการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของสมาชิกผู้ค้างชำระเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคนั้น เกิดขึ้นจากสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรบางรายเลือกที่จะชำระค่าใช้จ่ายเพียงบางเดือน หรือหลีกเลี่ยงที่จะชำระค่าใช้จ่ายให้ไม่ถึงกำหนดหกเดือน เพื่อมิให้เป็นช่องทางให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีค่าของระงับสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของสมาชิกผู้ค้างชำระได้

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าสมาชิกจะค้างชำระตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป และเจ้าพนักงานที่มีอำนาจได้สั่งให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรแล้วก็ตาม เหตุที่ถูกระงับนั้นไม่อาจจะส่งผลกระทบ หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของสมาชิกผู้ค้างชำระแต่อย่างใด อันเนื่องมาจาก บ้านจัดสรรนั้น ส่วนมากแล้วจะขายในราคาที่สูงกว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นส่วนมากเมื่อซื้อที่ดินจัดสรรแล้ว ย่อมต้องมีภาระผูกพันเช่นการจำนองกับสถาบันการเงิน และต้องมีการผ่อนชำระเป็นเวลาที่ค่อนข้างนานหลายสิบปี ไม่มีความจำเป็นในการไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแต่อย่างใด อีกทั้งโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ถูกเก็บรักษาไว้ที่สถาบันการเงินหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับจำนอง ซึ่งก็ไม่อาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอย่างใดได้จนกว่าจะพ้นภาระผูกพันหรือไถ่ถอนจากจำนองเสียก่อน

และเมื่อได้มาพิจารณากระบวนการและขั้นตอนของกฎหมาย ที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะมีอำนาจในการขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามิมีขั้นตอนและ

กระบวนการที่เสียเวลาทั้งตัวสมาชิกหมู่บ้านจัดสรร นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และสำนักงานที่ดิน และวิธีการสุดท้าย คือ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้องดำเนินคดีฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายกับสมาชิกผู้ค้างชำระต่อศาล ซึ่งการดำเนินการต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง และใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน อีกทั้งยังต้องนำเงินค่าใช้จ่ายที่ได้จัดเก็บจากสมาชิกทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาล อันจะต้องเสียทั้งค่าธรรมเนียมศาล ค่าว่าจ้างทนายความ จึงอาจไม่คุ้มค่าที่จะฟ้องร้อง ซึ่งกรณีนี้อาจไม่เป็นธรรมต่อสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรรายอื่น แทนที่จะได้นำเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาจัดการและดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ปัญหาที่สาม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้สาธารณูปโภคภายหลังนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรรับโอนสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินแล้ว

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543เมื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับ โอนสาธารณูปโภคแล้ว จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายขึ้นว่า เมื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับ โอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค และมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคแทนผู้จัดสรรที่ดินแล้ว หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องการเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้สาธารณูปโภค กลับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการเปลี่ยนแปลงได้ เหมือนอย่างเช่นที่ผู้จัดสรรสามารถขอเปลี่ยนแปลงได้ ตามมาตรา 23 และถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 43 ที่กำหนดให้มีเพียงอำนาจที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ทั้งที่ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นการก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นชุมชนปกครองตนเอง ให้สมาชิกของหมู่บ้านจัดสรรได้เข้ามาดูแล จัดการ ใช้สอย และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในชุมชนของตนเองได้ จึงควรที่จะดูแล จัดการ ใช้สอย และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในวิถีทางที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในหมู่บ้านได้ไม่ควรถูกจำกัดการบริหารจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้เท่าที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตไว้เท่านั้น

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการจัดการสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 พบว่า มีสาเหตุมาจากการบัญญัติที่กฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายอื่น และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และไม่เป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาและขาดประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

1. ปัญหามาตรการการระงับการให้บริการหรือใช้สิทธิในสาธารณูปโภค กรณีสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรค้างชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ตามมาตรา 50 วรรคสอง ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 50 วรรคสอง ตอนต้น ว่า

“ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปอาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ”

และเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 48 (1) ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ซึ่งจากเดิมบัญญัติไว้เพียง

“มาตรา 48 (1) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค”

ให้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 48 (1) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะทั้งนี้รวมไปถึงการกำหนดระเบียบและมาตรการบังคับการระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะกรณีสมาชิกค้างชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 50 วรรคสอง ภายใต้มติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก”

2. ปัญหาการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระตามมาตรา 50 วรรคสอง ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาสองแนวทาง โดยในแนวทางแรกนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 วรรคแรก

“มาตรา 50 ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา 49 วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดจะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดรวมไปถึงต้องชำระดอกเบี้ยค่าเช่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาล”

และขอเสนอแนะในแนวทางที่สองผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการยกเลิกข้อความในบทบัญญัติมาตรา 50 วรรคสองและให้เพิ่มเติมแทนที่ข้อความดังกล่าวว่า

“ในกรณีที่ของจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรให้ผู้ขอจำหน่ายหรือรับรองรายการหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 49 วรรคสองจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (1) มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยและให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้เมื่อมีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว”

3. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้สาธารณูปโภคภายหลังนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรรับโอนสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการยกเลิกข้อความ

“บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป” ออกจากมาตรา 43 วรรคหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 43 วรรคหนึ่งว่า

“สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดิน ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็น

หน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน หรือบุคคลตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (1) ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวต่อไป”

และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในมาตรา 48 (7) โดยให้บัญญัติว่า

“การเปลี่ยนแปลงการใช้สาธารณูปโภคหรือการจัดการสาธารณูปโภค และการจัดหาผลประโยชน์ในสาธารณูปโภค อันมิใช่เป็นกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามมาตรา 14 (4)”

เอกสารอ้างอิง

กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล, “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง,”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

จำรัส วันดี. หลักเกณฑ์การพิจารณาการอายุที่ดิน การแก้ไขหรือเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพร้อมระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด, 2535.

ฝ่ายวิชาการ ธอส. และสมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, “สถานการณ์การบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยปี 2549,”วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, 12 (พฤศจิกายน 2549): 37-43.

ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน : ฉบับพิมพ์ ปี 2532 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2532.

วรวิทย์ ก่อทองวิสูตร, “การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับราคาปานกลางในเขตกรุงเทพมหานคร,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน. การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2546) หน้า 102.

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2547) หน้า 19.