

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543¹

พิชิต กิตติโชติพานิชย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายไทย และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะ “ที่อยู่อาศัย หรือ บ้าน” และนี่คือหนึ่งในปัจจัยที่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการดำรงชีพของมนุษย์ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่มีค่า และยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายลักษณะจนทำให้เกิดประเภทที่อยู่อาศัยต่าง ๆ ขึ้น อาทิเช่น ที่อยู่อาศัยมีหลายประเภท คือ บ้านเดี่ยว ทาวน์เฮาส์ ห้องชุด ตึกแถว ห้องภายในบ้าน ที่อยู่อาศัยในสำนักงาน เรือ แพ รถยนต์ เป็นต้น หรือจะเป็นการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรมใช้ในหลักประกัน ตลอดจนเป็นเครื่องแสดงถึงฐานะทางการเงิน ต่อมาสังคมและวัฒนธรรมได้เปลี่ยนแปลงไปรวมถึงมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ จึงทำให้ประชาชนสามารถมีสิทธิครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะแตกต่างกันออกไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กัน โดยประเทศไทยมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายฉบับขึ้นมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังแยกเป็นกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน จึงทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการนำไปใช้ และทำให้เกิดปัญหาในการยึดบทบัญญัติกฎหมาย ประเทศไทยจึงได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายที่ดินขึ้น เพื่อรวมให้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันและยกเลิกกฎหมายเดิมหลายฉบับด้วยกัน

การจัดสรรที่ดินในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งท่านได้ทำการปฏิรูปทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2493 จนนำไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ทำให้ประชาชนอพยพย้ายถิ่นฐานมาสู่เมืองหลวงเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเนื่องจากไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และในส่วนของภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยหรือแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ จึงส่งผลทำให้การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของ ภาคเอกชนเริ่มมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐสันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทบาทมากขึ้น ธุรกิจการจัดสรรที่ดินจึงประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก จากการจัดสรรที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชนซึ่งมีลักษณะการดำเนินการแบบธุรกิจ โดยผู้จัดสรรที่ดินจะเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมแปลงที่ดินให้เป็นพื้นที่ที่เป็นผืนใหญ่ก่อน แล้วจึงค่อยทำการแบ่งเป็นแปลงย่อยออกไปตามสัดส่วน อีกทั้งพร้อมจัดสาธารณูปโภคที่จำเป็นและจำหน่ายให้แก่ลูกค้า การดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนในสมัยนั้น ประเทศไทยจึงยังไม่มี กฎหมายที่ควบคุมเป็นการเฉพาะ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยมีหลากหลายลักษณะ โดยเฉพาะการอาศัยที่มีบุคคลอยู่ร่วมกันมาก และทรัพย์สินที่จำเป็นต้องใช้ร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “ทรัพย์สินส่วนกลาง” ทั้งในรูปแบบบริการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะทั้งหลายที่โครงการจัดให้มีขึ้นเพื่อความสะดวกสบายของผู้อาศัย สังคมปัจจุบันการอยู่ร่วมกันมีในแบบอาคารสูงที่เรียกว่า “คอนโดเนียมหรืออาคารชุด” และในแบบโครงการจัดสรรที่ดินที่เป็นลักษณะเป็น “หมู่บ้านจัดสรร” ซึ่งการอาศัยอยู่ร่วมกัน จำต้องมีแนวทางการปฏิบัติภายใต้ข้อบังคับของอาคารชุด หรือข้อบังคับของหมู่บ้านจัดสรรที่มีนิติบุคคลหมู่บ้านเพื่อเป็นคนกลางในการดูแลรักษาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลาง โดยสมาชิกอาคารชุดและหมู่บ้านจัดสรรต่างร่วมใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้ จึงขออธิบายรูปแบบปัญหาและสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ภายหลังจากที่ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทของการทำธุรกิจ และบริบทของสังคมเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และการทำธุรกิจหมู่บ้านจัดสรรเปลี่ยนไป ส่งผลทำให้เนื้อหาทางกฎหมาย คือ เนื้อหาในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ดังกล่าวมีเนื้อหาที่ล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทของการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน ส่งผลให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของผู้ประกอบการและยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้อย่างเพียงพอ เช่น ผู้ประกอบการก่อสร้างบ้านไม่แล้วเสร็จตามสัญญาผู้ประกอบการไม่จัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะตามที่โฆษณาไว้ ผู้ประกอบการไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ จึงส่งผลให้รัฐมีแนวคิดที่จะแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 โดยมีเนื้อหาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สืบเนื่องจากความต้องการในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยเนื้อหาของกฎหมายมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด

และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ และแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2558

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยได้กำหนดแนวนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีทั้งการส่งเสริมผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นการเฉพาะ เช่น การจัดตั้ง การเคหะแห่งชาติ และมีการส่งเสริมภาคเอกชน ให้มีการลงทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้เกิด “โครงการบ้านจัดสรร” เช่น การลดหย่อนภาษี ลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการโอนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เอกชนอื่นได้แก่ผู้จัดสรรที่ดินได้เข้ามา มีบทบาทในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน ตามแนวนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว เมื่อเจตนารมณ์การประกาศใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

อดีตที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้จัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยให้ประชาชน โดยในการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนดังกล่าว รัฐได้ช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคบางประการ เช่น การจัดทำถนน จัดให้มีไฟฟ้าและน้ำประปา เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรทวีจำนวนเพิ่มขึ้น ความต้องการที่อยู่อาศัยก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนได้อย่างเพียงพอ การประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินภาคเอกชน จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรที่ดิน ซึ่งนับว่าเป็นการสนับสนุนภาครัฐได้เป็นอย่างดี แต่โดยที่การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในระยะแรกเป็นไปอย่างเสรี เมื่อผู้ประกอบการได้ดำเนินการอย่างมีกำไร ทำให้ผู้ประกอบการด้านนี้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ปรากฏว่าบางรายประสบความสำเร็จ แต่บางรายก็ล้มเหลวขาดทุน ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจเองแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้ได้รับความเดือดร้อนด้วย โดยปัญหาที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในยุคนั้นประสบกันอยู่บ่อย ได้แก่ ความไม่เรียบร้อย ความไม่พอเพียงของระบบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน การไม่จัดการดูแลรักษาสาธารณูปโภค และปัญหาความไม่แน่นอนในการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เป็นต้น

รัฐบาลเองได้ตระหนักถึงมาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย จึงได้ให้กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยร่างกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ขึ้นใช้เป็นกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทั้งฝ่ายผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่จะควบคุมให้การดำเนินการจัดสรรที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งด้านการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมืองในปี พ.ศ. 2514 กรมที่ดินจึงได้ยกร่าง “พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน” ขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบในหลักการ จากคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น แต่ก่อนจะมีการเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาปรากฏว่าได้

เกิดการปฏิวัติขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินดังกล่าว เป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยมีเหตุผลว่าปัจจุบันนี้ ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูก ต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 182 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงทำให้มีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2516 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชนฉบับดังกล่าว ได้ใช้มาถึงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ คือ ผู้จัดสรรที่ดินในโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน สาเหตุหนึ่งที่ต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบดูแลสาธารณูปโภค สืบเนื่องมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นั้น ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินและผู้ดูแลสาธารณูปโภคไว้ ภาระการดูแลจึงตกอยู่กับผู้จัดสรรที่ดินที่ต้องดูแลไปตลอด หรือโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ไปในที่สุด ซึ่งทำให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินเสื่อมโทรมขาดการดูแลอย่างต่อเนื่อง จึงมีการกำหนดหน้าที่ให้มีผู้ดูแลสาธารณูปโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ดูแล แต่ถ้าจะให้ผู้จัดสรรที่ดินดูแลหรือรับผิดชอบสาธารณูปโภคตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุดนั้น คงจะเป็นการฝืนธรรมชาติ เพราะผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อทำการค้าและหากำไร จึงเปิดช่องให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะให้ผู้อื่นไปดูแลรักษาต่อไปได้ ตามมาตรา 44 (1) คือ ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และมาตรา 44 (2) ผู้จัดสรรที่ดินเสนอแผนการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด และผู้จัดสรรที่ดินต้องรับภาระออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเป็นเงินไว้ส่วนหนึ่งด้วย

ในกรณีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร สำหรับกรณีหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไปดูแลก่อนนั้น ไม่ได้มีปัญหาในการโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเท่าใดนัก เนื่องจากการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามมาตรา 44 นี้ ผู้ริเริ่มในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร คือ ผู้ทำการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินหลุดพ้นจากการดูแลบำรุงรักษา แต่ในกรณีที่โครงการจัดสรร

ที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นั้น มีได้ 2 วิธีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

วิธีที่ 1 การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา 44 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

วิธีที่ 2 ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายของการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินว่า การจัดสรรที่ดินหมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยร่วมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดิน แปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึง การดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 43 - 44 กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องมีการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยสาธารณูปโภคที่ได้จัดทำตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพเดิม โดยจะทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกไม่ได้ ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคก็ต่อเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินมาดูแลบำรุงรักษา หรือคณะกรรมการจัดสรรอนุมัติให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ตลอดจนหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยรวมหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นแนวคิดทางมหาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการจำลองแนวคิดผ่านทางกฎหมายโดยกำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำและบำรุงรักษาสาธารณูปภคนั้นตกอยู่กับเอกชน คือผู้จัดสรรที่ดิน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลผ่านทางกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

เมื่อเจตนารมณ์การประกาศใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แต่การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่งเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “สาธารณูปโภค” หมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต จากหลักกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความหมายของคำว่า สาธารณูปโภคยังขาดความชัดเจนเป็นอย่างมาก กฎหมายบัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า สาธารณูปโภค หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ไฟฟ้า ประปา ทางเข้า - ออก ถนน สวน สนามเด็กเล่น เป็นต้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นได้แก่อะไรบ้าง อาจจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น หรือสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความของเจ้าหน้าที่ว่า สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรได้จัดให้มีขึ้นนั้นเข้าข่ายจำกัดความคำว่า สาธารณูปโภคหรือไม่ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่า การที่กฎหมายบัญญัติความหมายของคำว่า สาธารณูปโภคไว้ไม่ชัดเจนว่า ให้หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น หรือสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับความคุ้มครองจากการซื้อหมู่บ้านจัดสรรอย่างเต็มที่ และทำให้เพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการตีความ ซึ่งอาจทำให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เหตุเพราะถ้า สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นเป็นสาธารณูปโภคก็ย่อมผูกพันผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรที่ต้องมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภค และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็ย่อมได้รับความคุ้มครองและเรียกให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรรับผิดชอบในการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพปกติเหมาะสมแก่การใช้งานได้ แต่ในทางกลับกันถ้า สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นมิใช่สาธารณูปโภค ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรก็มิได้มีหน้าที่ที่ต้องบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 44 บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลัง

จากครบกําหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม (1) แล้ว ให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดแจ้งในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าสูญหาย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบแทนเพื่อดำเนินการดังกล่าวต่อไป จากหลักกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรที่มีความประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมหลักฐานและรายละเอียด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยแผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) และเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค เมื่อครบกําหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) โดยประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และต่อมาผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 44 (1) หรือ (2) หากได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วทั้งตามมาตรา 23(5) ประกอบกับมาตรา 44 (1) หรือ (2) ก็เป็นอันถือว่าผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค จากหลักกฎหมายดังกล่าว จึงมีปัญหาว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินในระยะเริ่มต้นเท่านั้น โดยกฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรสามารถโอนสาธารณูปโภคให้ผู้อื่นดูแลรักษาต่อไปได้โดยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาเพื่อรับโอนสาธารณูปโภค โดยที่กฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถริเริ่มดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเองได้ตั้งแต่เริ่มซื้อที่ดินจัดสรร โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องรอให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคเสียก่อน จึงจะมีอำนาจจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตั้งแต่เริ่มแรก ย่อมทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับการดูแลรักษาและจัดการสาธารณูปโภคอย่างเท่าที่ควรตามที่กฎหมายรับรองไว้

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภค ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

มาตรา 50 วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ จนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง กำหนด จากหลักกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถส่งหนังสือแจ้งระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระมายังสำนักงานที่ดินได้จนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน จึงทำให้เกิดปัญหาว่า กรณีผู้ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปมาทำนิติกรรมที่สำนักงานที่ดินก่อนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะทำหนังสือมาแจ้งระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีหนังสือรับรองการปลอดหนี้จากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาแสดงเป็นหลักฐานต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้ค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคอาศัยช่องว่างของกฎหมายเอาเปรียบนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการมาทำนิติกรรมจำหน่ายที่ดินก่อนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะแจ้งระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมายังสำนักงานที่ดิน ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวแตกต่างกับหลักการของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 29 วรรคสอง ที่กำหนดให้ ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ก็ต่อเมื่อห้องชุดดังกล่าวปลอดจากหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 โดยต้องมีหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุดจากนิติบุคคลอาคารชุดมาแสดง ผู้จัดการนิติบุคคลจะออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ดังกล่าวก็ต่อเมื่อเจ้าของร่วมได้ชำระหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 ครบถ้วนแล้ว

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้สาธารณูปโภคหมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อกำหนดกรอบค่านิยามให้ชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินชีวิตได้ขึ้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ทางเข้า - ออก เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคยังขาดความชัดเจน ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้การตีความว่า สิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นดังกล่าวถือเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ ถ้าเป็นสาธารณูปโภคก็เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่ต้องรับผิดชอบบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพปกติเหมาะสมแก่การใช้งาน

อยู่เสมอ แต่สิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นไม่ใช่สาธารณูปโภค ผู้จัดสรรที่ดินก็ไม่มีหน้าที่ที่ต้องบำรุงรักษา และจัดการสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อลดการตีความของพนักงานเจ้าหน้าที่และให้การคุ้มครอง ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จึงควรแก้ไขความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

มาตรา 4 มีการแก้ไข ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “สาธารณูปโภค” หมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานหรือ สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตาม แผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต”

2. ปัญหาการให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องการให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรได้เอง โดยไม่ต้องรอให้ผู้จัดสรรที่ดินของหมู่บ้านจัดสรรพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษา สาธารณูปโภค ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอย่างน้อย หนึ่งปี เมื่อครบหนึ่งปีแล้ว ถ้าผู้จัดสรรที่ดินมีความประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาและจัดการ สาธารณูปโภค ก็สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 (1),(2) ดังนั้น เพื่อให้การ บำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรเปิดโอกาสหรือเปิดช่องให้ผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรรในฐานะสมาชิกหมู่บ้านจัดสรรสามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาได้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้การบริหารจัดการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมากที่สุด

มาตรา 44 มีการเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 44 ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้มีการ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตาม กฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน

(2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการ บำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการ ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นตามวรรคหนึ่ง หรือมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็น สาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ สามารถริเริ่มดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเอง หรือมีมติให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ตกเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชน โดยทั่วไปใช้สอยร่วมกัน”

3. ปัญหาการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภค ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภค การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน โดยมีได้กำหนดให้มีหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุดมาแสดงกับพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีผู้ค้างชำระต้องการจำหน่ายที่ดินจัดสรร จึงทำให้ผู้ค้างชำระอาศัยช่องว่างของกฎหมายมาจำหน่ายที่ดินก่อน หรือระหว่างถูกระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรร ซึ่งทำให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เสียเปรียบผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระ เนื่องจากไม่ได้รับชำระหนี้ค้างชำระค่าใช้จ่าย จึงไม่สามารถนำเงินดังกล่าวมาบริหารจัดการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหมู่บ้านจัดสรรได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายจึงควรนำหลักการของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการกำหนดให้มีหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุดจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยก่อนทำนิติกรรมโอนที่ดินจัดสรร

มาตรา 50 มีการเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 50 ผู้มีหน้าที่ชำระเงินค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคตามมาตรา 49 วรรคสอง ที่ชำระเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปรับสำหรับการจ่ายเงินล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินจัดสรร ตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำโฉนดที่ดินมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้เมื่อที่ดินจัดสรรดังกล่าวปลอดจากหนี้ อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 49 วรรคสอง โดยต้องมีหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุดจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาแสดง ผู้จัดการต้องดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ให้แก่ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอและผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรได้ชำระหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 49 วรรคสอง ครบถ้วนแล้ว”

เอกสารอ้างอิง

บัญญัติ สุชีวะ. กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพฯ : สำนักงานพิมพ์, 2548.

บัณฑิต จุลาสัย, ชวดี ศิริ และวรวิทย์ ก่อก่อวิสูตร. เอกสารวิชาการแนวทางการบริหารดูแลหมู่บ้านจัดสรร

ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. ภาควิชาเคหการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ไพโรจน์ อาจารย์. คำอธิบายกฎหมายจัดสรรที่ดิน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

ไพโรจน์ อาจารย์. คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน : เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างประกาศของคณะ

ปฏิวัติ ฉบับที่ 286 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :

วิญญูชน, 2549.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ฉบับลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515

ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตาม

กฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. 2545

ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่องการกำหนดระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค