

ปัญหาการโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543¹

กริช ปภาวิทย์ไชย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจ เพื่อปรับปรุง แก้ไข กำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคม รัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้ผู้บริโภครับการคุ้มครองตามสิทธิสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยบุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ตามสิทธิและเสรีภาพของขั้นพื้นฐานของบุคคล ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 46 และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งสามารถเข้ารับการโอนสิทธิในที่ดินจัดสรรในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน³ โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามกฎหมายและข้อบังคับ ภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่สมาชิก⁴ เพื่อสร้างระเบียบในการอยู่อาศัยร่วมกัน และพัฒนาให้ชุมชนน่าอยู่ สมาชิกในโครงการบ้านจัดสรรมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุข แต่ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติกฎหมายหรือมีระเบียบ ประกาศ เพื่อออกมาแก้ไขปัญหานั้นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน แต่ก็ยังมีข้อพิพาทประชาชนร้องเรียนกับกรมที่ดินอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ปัญหาการตีความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค”

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และ อาจารย์ ดร. พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ศิริวรรณ กมลสุขสถิต, “กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับการจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค ส่วนกลาง,” วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ 6, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 251.

⁴ฐานเศรษฐกิจ. ข้อควรรู้เมื่อซื้อที่ดินและบ้านในโครงการจัดสรร หลังโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน [Online], Available URL: <https://www.thansettakij.com/business/economy/591706,2567> (มีนาคม, 25).

ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งในกรณีที่ผลการให้แก่อุสซู่ที่ดินจัดสรรในการยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค แต่กฎหมายกลับเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้สามารถคัดค้านคำขอเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของผูสซู่ที่ดินจัดสรรได้ ถึงแม้ว่าความจะปรากฏให้คณะกรรมการเห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค นั้นผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิของผูสซู่ที่ดินจัดสรรอันมีฐานะเป็นผู้บริ โภคที่ควรได้รับสิทธิในความเสมอภาค และรัฐควรให้ความเคารพและไม่ละเมิดในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลหรือไม่

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรการทางกฎหมายยังไม่ชัดเจน และยังไม่สามารถครอบคลุมถึงปัญหาอยู่หลายประการ โดยเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศในรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐมาเลเซียสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ในปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 14 และ 16 ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินอันเกี่ยวเนื่องกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติในการอันเกี่ยวกับการตรวจรับการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีการมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานใดในการเข้าไปตรวจสอบและตรวจรับโดยเฉพาะ ซึ่งในมาตรา 14 (3) บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต” ทำให้มักเกิดปัญหาผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินดำเนินการจัดสรรที่ดินไม่ได้มาตรฐานทำให้ผูสซู่ที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อน อีกทั้งยังมิได้มีการกำหนดให้จำเป็นต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่เป็นตัวแทนในการจัดการบริหารดูแลแทนผูสซู่ที่ดินจัดสรรเพื่อให้ได้รับสาธารณูปโภคที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิผู้บริ โภค ในสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการที่มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน

โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าผู้จัดสรรที่ดินจะต้องมีการจัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้าน (Homeowners Associations) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนไม่หวังผลกำไรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการจัดทำและดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะก่อนที่ดินแปลงแรกจะถูกขายออกไป มีการให้อำนาจการตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่

ได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵ อย่างไรก็ตามรัฐฟลอริดาได้มีการนำหลัก Caveat emptor มาใช้ ซึ่งก็คือ หลักผู้ซื้อต้องระวัง โดยจะต้องตรวจสอบดูสินค้าให้ถี่ถ้วนเสียก่อนว่าไม่มีความชำรุดบกพร่อง หากไม่ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นแล้ว ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ซึ่งหากพบภายหลังว่าบ้านจัดสรร หรือสาธารณูปโภค ทางสาธารณะที่ไม่ได้จำเป็น สำหรับที่พักอาศัยที่รับไปเกิดชำรุดเนื่องจากเป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเองที่ต้องระวัง ตรวจสอบ หากเป็นการบกพร่องชำรุดในภายหลัง ก็อาจเกิดจากความเสื่อมโทรมของบ้านจัดสรรไปตามสภาพการใช้งาน จะมาเรียกให้เจ้าของโครงการ (Developer) รับผิดชอบได้ และเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีหน้าที่ต้องบำรุงดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดี⁶ ดังนั้นการตรวจสอบของสมาคมเจ้าของบ้าน คือการตรวจสอบทรัพย์สินโดยรวมอย่างละเอียดถี่ถ้วน รวมถึงพื้นที่ส่วนกลางเพื่อรับรองว่าบ้านจัดสรรอยู่ในสภาพที่เหมาะสม นอกจากนี้ ภายนอกของบ้านแต่ละหลังยังได้รับการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่ชุมชนกำหนดไว้ หรือแม้กระทั่งในประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ถึงแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงเกี่ยวกับตรวจรับที่ดินจัดสรร แต่ภายใต้พระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์ร่วม พ.ศ. 2528 (Strata Titles Act 1985) ได้กำหนดให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่ยื่นผังโครงการรวมถึงเอกสารต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด⁷ แก่กรรมการก่อนที่จะทำการขายที่ดินจัดสรร ทั้งนี้เมื่อได้รับการตรวจสอบหรืออนุมัติโครงการแล้ว จึงจะสามารถเริ่มทำการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแก่ผู้เข้ามาทำสัญญาซื้อขายได้ โดยในช่วงแรกนับตั้งแต่มีการขายพื้นที่แรกไปนั้น พื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่สาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณะต่าง ๆ จะเรียกช่วงนี้ว่า “Developer’s management period”⁸ และภายใน 1 เดือน จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วม (Joint Management Body (JMB) จึงจะสิ้นสุดระยะดังกล่าว⁹ ซึ่งภายในระยะดังกล่าวถือว่าเป็นระยะที่เจ้าของโครงการมีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่สาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดี ดูแลบำรุงรักษาส่วนกลาง และเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วม อำนาจหน้าที่ของการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วม คือการบำรุงรักษาพื้นที่จัดสรรในโครงการรวมถึงสิ่งก่อสร้าง อาคาร สาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลาง ให้อยู่ในสภาพที่ดีใช้งานได้ ซึ่งกฎหมายให้เวลาแก่เจ้าของโครงการในการบริหารเพียง 12 เดือน นับตั้งแต่ที่มีการโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรรแรกเกิดขึ้น¹⁰ จึงจะเห็นได้ว่าถึงแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงเกี่ยวกับตรวจรับที่ดินจัดสรร แต่เพื่อให้การบำรุงรักษาพื้นที่จัดสรรในโครงการรวมถึงสิ่งก่อสร้าง อาคาร

⁵Homeowners' Association Act, Chapter 720, F.S.

⁶Henderson, Franklin, Starnes & Holt, P.A.. **Florida Supreme Court to Hear Developer and HOA Battle Over Common Area Warranties** [Online], Available URL: <https://www.legalscoopswflre.com/condominium/florida-supreme-court-to-hear-developer-and-hoa-battle-over-common-area-warranties/>, 2011 (September, 19).

⁷Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 6.

⁸Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 7 (2).

⁹Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 10-11.

¹⁰Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 17.

สาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลาง ให้อยู่ในสภาพที่ดี ใช้งานได้ กฎหมายประเทศมาเลเซียได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดตั้ง คณะกรรมการบริหารร่วม เพื่อเข้ามาจัดสรรดูแลทำนุบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อให้เป็นการคานอำนาจของเจ้าของโครงการไม่ให้ถือสิทธิ์ขาดทั้งหมด และลดการทุจริตของเจ้าของโครงการเองโดยให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์รุ่นแรกเข้ามามีส่วนบริหารจัดการที่ดินจัดสรร

จากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ ผู้บริโภค สินค้าและบริการเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตและตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความพึงพอใจและเสนอความพึงพอใจดังกล่าวแก่ผู้บริโภค ซึ่งระบบสาธารณูปโภค ถือเป็นสินค้าและบริการอย่างหนึ่งที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรรดังกล่าว อีกทั้งการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในการอันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 14 และ 16 ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินอันเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนั้น ไม่ได้มีการบัญญัติในการอันเกี่ยวกับการตรวจรับการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีการมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานใดในการเข้าไปตรวจสอบและตรวจรับโดยเฉพาะ ทำให้มักเกิดปัญหาผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินดำเนินการจัดสรรที่ดินไม่ได้มาตรฐานทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเดือดร้อนจากการที่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการที่มีสภาพและคุณภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน และถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน อีกทั้งภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังมิได้มีการกำหนดให้จำเป็นต้องจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่เป็นตัวแทนในการจัดการบริหารดูแลแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในการจัดการพื้นที่สาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดี ดูแลบำรุงรักษาส่วนกลางให้อยู่ในสภาพเดิม ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรภายหลังอาจไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับในระบบสาธารณูปโภคตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ในสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการที่มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน

ดังนั้นควรมีการตรวจรับการจัดสรรที่ดิน ให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการจัดทำและดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะก่อนที่ผู้บริโภคจะเข้าทำสัญญาตามเจตนาในการที่ก่อให้เกิดการทำสัญญา เพื่อป้องกันปัญหาการจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้มาตรฐานเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลอย่างถูกต้องและเพียงพอไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการธุรกิจ ตามสิทธิของผู้บริโภคที่ควรได้รับการคุ้มครอง เพื่อให้ผู้บริโภคทั้งหมดที่ทำการซื้อที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านจัดสรรสามารถอยู่ร่วมกันและใช้ประโยชน์ร่วมกันในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการตีความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” และ “บริการสาธารณะ” เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรผู้จัดสรรที่ดินจะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา หรือรับผิดชอบค่าสาธารณูปโภคจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันรัฐได้มีการเพิ่ม มาตรา 44 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถโอนสิทธิในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ โดยกฎหมายบัญญัติว่า “ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตามมาตรา 43 เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้ว ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน และ (2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษา สาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ ..” รวมทั้งเพิ่มคำจำกัดความของ “สาธารณูปโภค” ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 4 หมายถึง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต จากเดิมที่มีเพียงการให้คำจำกัดความของคำว่า บริการสาธารณะ

จากการที่มีการเพิ่มความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคเข้ามาภายหลัง ทำให้ในปัจจุบันการตีความของคำว่า สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการฟ้องร้องจึงต้องอาศัยการตีความของศาลให้มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล อีกทั้งกฎหมายบัญญัติให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถนำเอาเงินค่าส่วนกลางมาใช้ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ จนกว่าจะมีการจัดตั้งนิติบุคคล และจะใช้ค่าส่วนกลางในการดูแลบริหารจัดการได้เฉพาะบริการสาธารณะเท่านั้น ซึ่งหากการตีความหมายของคำว่า สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะยังไม่สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการถูกลิดรอนสิทธิ โดยผู้ประกอบการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการเอาเปรียบได้ โดยอาจต้องเสียค่าส่วนกลางในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคที่เป็นบริการสาธารณะ หรือผู้จัดสรรที่ดินอาจไม่ได้ทำการทำนุบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพราะไม่เป็นสาธารณูปโภคตามที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ที่ต้องการป้องกันการละเลยต่อการบริหารจัดการสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรรของผู้จัดสรรที่ดิน และไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรักษาไว้ซึ่งสาธารณูปโภค เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีสภาพแวดล้อม ภายในโครงการที่ดี และมีความปลอดภัย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความหมายของคำว่าพื้นที่ส่วนกลาง คือ อสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดในชุมชนที่สมาคมเป็นเจ้าของหรือให้เช่า หรือสมาคมหรือสมาชิก

ของสมาคมมีไว้เพื่อใช้หรือบำรุงรักษาโดยสมาคมหรือสมาชิกของสมาคม ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ที่โอนไปยังสมาคมหรือไม่ก็ตาม¹¹ โดยกฎหมายยังให้อำนาจผู้ซื้อที่ดินในการมีสิทธิฟ้องผู้จัดสรรที่ดินเพื่อเรียกค่าเสียหาย ในกรณีที่ถึงแม้ไม่มีสัญญาหรือข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการขายหรือให้เช่าที่ดินจัดสรรนั้น อย่างไรก็ตามผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในพื้นที่ส่วนกลางและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ส่วนกลางหรือไม่ก็ตาม โดยกฎหมายมีผลผูกพันกับผู้จัดสรรที่ดินในการที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใต้กฎหมายใด ๆ ที่บังคับใช้กับภาระผูกพันดังกล่าว แต่จะมีอายุความไม่เกิน 5 ปี และในกรณีที่ บุคคลใดก็ตามที่เชื่อคำกล่าวหรือข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด และเผยแพร่โดยหรือภายใต้การอนุญาตจากผู้ จัดสรรที่ดินในโฆษณาและสื่อส่งเสริมการขายรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงสัญญาซื้อขาย คำประกาศข้อตกลง โบรชัวร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ย้ายสิ่งใดก็ตามที่มีมูลค่าเพื่อซื้อที่ดินในชุมชนที่ตั้งอยู่ในรัฐนั้น มีสิทธิที่จะฟ้องยกเลิกสัญญาหรือเรียกค่าเสียหายจากผู้ จัดสรรที่ดินสำหรับความเสียหายของตน¹² หรือในประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติถนน การระบายน้ำ และอาคาร พ.ศ. 2517 (Street, Drainage and Building Act 1974) ให้ความหมายของคำว่า สาธารณูปโภค หมายถึง ไฟฟ้า ทางรถไฟ อากาศ น้ำ หรือโทรคมนาคม และบริการที่เกี่ยวข้องกับการนั้น และหมายความรวมถึง (ก) ท่อระบายน้ำ ท่อดับเพลิง คูหรือคลองชลประทาน ตู้ไปรษณีย์ หรือรางรถไฟ และ (ข) เสา ท่อ ท่อร้อยสาย ราง แนว หรือวิธีการอื่นใดที่ใช้ลำเลียงวัตถุ เพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตามด้วย¹³ อีกทั้งภายใต้พระราชบัญญัติการจัดการอาคารชุด พ.ศ. 2556 (Strata Management Act 2013) ยังได้ให้อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาพื้นที่จัดสรรในโครงการ ให้หมายความรวมถึง สิ่งก่อสร้าง อาคาร สาธารณูปโภค พื้นที่ส่วนกลาง ให้อยู่ในสภาพที่ดี ใช้งานได้¹⁴ หรือหากเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการ ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา และจัดการอาคารหรือที่ดินที่แบ่งแยก และทรัพย์สินส่วนกลางอย่างเหมาะสม และรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดี ซ่อมแซม เพื่อให้สามารถให้บริการได้¹⁵

โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถนำเอาเงินค่าส่วนกลางมาใช้ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ จนกว่าจะมีการจัดตั้งนิติบุคคล และจะใช้ค่าส่วนกลางในการดูแลบริหารจัดการได้เฉพาะบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้จัดสรรที่ดินจะต้องดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดีและสามารถใช้ประโยชน์ได้จนถึงวันที่จะพ้นหน้าที่การดูแลบำรุงรักษา หากปรากฏว่ามีสาธารณูปโภคที่ชำรุดหรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องบูรณะซ่อมแซมให้กลับคืนสู่สภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งการตีความหมายของคำว่า สาธารณูปโภค เมื่อเกิดข้อ

¹¹Homeowners' Association Act, Chapter 720, F.S. section 720.301(2).

¹²Homeowners' Association Act, Chapter 720, F.S. section 720.402.

¹³Street, Drainage and Building Act 1974 Part 1.

¹⁴Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 21

¹⁵Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 59 (1).

พิพาทสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยและตีความได้ แต่เนื่องจากการตีความจะต้องใช้ดุลพินิจของศาลจึงอาจทำให้การตีความหมายของสาธารณูปโภคนั้นมีความแตกต่างกันตามการวินิจฉัยของศาลในขณะนั้น จึงทำให้การวินิจฉัยตีความหมายโดยใช้ดุลพินิจของศาลยังไม่สามารถตอบโจทย์และแก้ไขข้อพิพาทได้อย่างครอบคลุม ดังนั้นหากการตีความหมายของคำว่า สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะยังไม่สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน ด้วยการนี้อาจถือเป็นการกระทบสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยตรง ส่งผลให้เกิดผลเสียแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการถูกลิดรอนสิทธิที่ผู้บริโภครควรได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ โดยผู้ประกอบการอาจอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการเอาเปรียบได้ โดยในบางกรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจต้องเสียค่าส่วนกลางในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคที่เป็นบริการสาธารณะจากการที่เงินส่วนกลางสามารถนำมาใช้ในการดูแลบริหารจัดการบริการสาธารณะได้ หรือผู้จัดสรรที่ดินอาจไม่ได้ทำการทำนุบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพเช่นเดิม จนเกิดความเสื่อมโทรม ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคที่ไม่ได้มาตรฐานหรือสาธารณูปโภคที่ได้รับความเสียหายและไม่ได้รับการซ่อมแซม เพราะไม่เป็นสาธารณูปโภคตามที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ที่ต้องการป้องกันการละเลยต่อการบริหารจัดการสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรรของผู้จัดสรรที่ดิน และไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรักษาไว้ซึ่งสาธารณูปโภค เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีสภาพแวดล้อม ภายในโครงการที่ดี และมีความปลอดภัย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้นรัฐได้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับประโยชน์และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ภายใต้การประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งทำให้เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นจึงได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 แต่ในบทเฉพาะกาล มาตรา 67 ก็ยังมีการบัญญัติไว้ว่าบรรดากฎกระทรวงและข้อกำหนด ที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ให้คงมีผลบังคับใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยในมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้นำมาตรา มาตรา 45 ถึงมาตรา 52 มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ..” ซึ่งใน มาตรา 70 วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลง วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้” แต่ใน

มาตรา 70 วรรคหก กฎหมายก็ยังคงเปิดช่องให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการ บำรุงรักษาสาธารณูปโภค มีสิทธิคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ถึงแม้ว่าความจะปรากฏแก่ คณะกรรมการว่าบุคคลเช่นนั้น มิได้มิได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจริง แต่คณะกรรมการยังคงให้สิทธิในการ บำรุงรักษาเป็นหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว โดยมีเพียงให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกัน การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และหากยังไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกัน จะต้องมีส่วนในการชำระเงินให้แก่คณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการ สาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งอาจทำให้ ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนอกจากจะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่ควรได้รับสาธารณูปโภคที่จัดเตรียม ขึ้นมาตามกฎหมายกำหนด และรูปแบบการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิก หมู่บ้านและอำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัยแล้วนั้น การเสื่อมสภาพของสาธารณูปโภคตามการใช้งาน รวมถึงการหมดอายุ ซึ่งหากปล่อยปละละเลยจนเกิดความชำรุดทรุดโทรม ก็ย่อมส่งผลทำให้เกิดผลกระทบ ต่อความสะดวก ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร และยังสามารถส่งผลกระทบ ต่อในอนาคตของมูลค่าของบ้านแต่ละหลังในทางอ้อมอีกด้วย อีกทั้งจากคำว่า “ปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้ว เสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต” ซึ่งไม่ได้หมายความว่าโดยชัดแจ้ง ถึงในกรณีที่ที่สาธารณูปโภค ดังกล่าวเกิดความเสื่อมโทรม ชำรุดจากการใช้งาน จะต้องบำรุงรักษา สาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพเช่น ที่ได้จัดทำขึ้นแต่อย่างใด ถือได้ว่าไม่สอดคล้องตอบทบัญญัติทางกฎหมายที่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควร ได้รับการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย พื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่สาธารณูปโภค รวมถึงพื้นที่ สาธารณะต่าง ๆ ในระยะ “Developer’s management period” เจ้าของโครงการมีหน้าที่ในการจัดการพื้นที่ สาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดี ดูแลบำรุงรักษาส่วนกลาง จัดเก็บค่าใช้จ่ายกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในส่วนกลาง เปิดบัญชีกองทุนเพื่อประโยชน์แก่ส่วนกลาง จัดให้มีประกันภัยทรัพย์สินต่าง ๆ รวมไปถึงกระทำการอื่นใด ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และเพื่อประโยชน์ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโครงการ¹⁶ ซึ่งเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินแปลงแรก ไม่เกิน 12 เดือน เจ้าของโครงการจะต้องจัดให้มีการประชุมของผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ใน โครงการ เพื่อเลือกคณะกรรมการขึ้นมามาหนึ่ง เรียกว่า หน่วยการจัดการร่วม (Joint Management Body) ซึ่งเป็นคณะบุคคลในรูปนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามาบริหารจัดการ เพื่อที่จะคานอำนาจของเจ้าของ โครงการไม่ให้ถือสิทธิ์ขาดทั้งหมด และลดการทุจริตของเจ้าของโครงการเองโดยให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์รุ่นแรก เข้ามามีส่วนบริหาร รวมทั้งมีอำนาจในการบำรุงรักษาพื้นที่จัดสรรในโครงการรวมถึงสิ่งก่อสร้าง อาคาร สาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลาง ให้อยู่ในสภาพที่ดีใช้งานได้¹⁷ หรือหากมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของ

¹⁶Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 13.

¹⁷Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 17.

โครงการมากกว่าร้อยละ 25 สามารถจัดตั้ง คณะกรรมการจัดการ (Management Corporation) ได้โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาและจัดการอาคารหรือที่ดินที่แบ่งแยกและทรัพย์สิน ส่วนกลางอย่างเหมาะสม และรักษาให้อยู่ในสภาพซ่อมแซมที่ดีและให้บริการได้ สามารถจัดทำสัญญาประกันภัยในทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เพื่อประกันผลอันอาจเกิดต่อทรัพย์สินสาธารณะ สาธารณูปโภคในโครงการ อีกทั้งยังมีหน้าที่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งใด ๆ ที่มอบให้หรือทำโดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานสาธารณะที่มีอำนาจใด ๆ ที่ต้องการบรรเทาความรำคาญใด ๆ ในทรัพย์สินส่วนกลาง หรือสั่งให้ซ่อมแซมหรืองานอื่น ๆ ที่จะทำเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางหรืออื่น ๆ และการปรับปรุงทรัพย์สินส่วนกลาง รวมถึงกระทำการอื่นใดที่จำเป็น หรือสมควร ในการบำรุงรักษาอาคาร พื้นที่โครงการและสาธารณูปโภค โดยสามารถเก็บค่าส่วนกลางแก่ผู้อยู่อาศัย และผู้จัดสรรในกรณีที่พื้นที่นั้นยังไม่ถูกขาย ปกป้องดูแลทรัพย์สิน หรือเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่มีผู้ทำให้ทรัพย์สิน ส่วนกลางเสียหาย ¹⁸ หรือในรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายกำหนดให้การก่อตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของรัฐฟลอริดากฎหมายบังคับให้มีการจัดตั้งตั้งแต่แรกโดยให้เจ้าของโครงการเป็นผู้บริหารก่อน แล้วจึงกำหนดกฎเกณฑ์บางประการให้มีการผ่อนถ่ายอำนาจในการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต่อไป โดยการเปลี่ยนถ่ายโอนอำนาจในการบริหารควบคุมจะต้องกระทำภายใน 3 เดือน หลังจากที่บ้านจัดสรรในโครงการรวมร้อยละ 90 ได้โอนให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแล้ว หรือเมื่อบ้านจัดสรรในโครงการได้โอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับของหมู่บ้านจัดสรร และในกรณีที่เจ้าของโครงการที่ละทิ้งไม่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้านจัดสรรมาเป็นเวลามากกว่า 2 ปี ต้องมีการโอนอำนาจในการควบคุมดูแลให้แก่สมาคมเจ้าของบ้าน ที่เป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป ¹⁹

จะเห็นได้ว่าตามหลักกฎหมายไทยเพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้าของโครงการหรือผู้จัดสรรที่ดินจะต้องดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดีและสามารถใช้ประโยชน์ได้จนถึงวันที่จะพ้นหน้าที่การดูแลบำรุงรักษา หากปรากฏว่ามีสาธารณูปโภคที่ชำรุดหรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องบูรณะซ่อมแซมให้กลับคืนสู่สภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยเมื่อพิจารณาจากมาตรา 70 วรรคหก ที่กำหนดให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็น สาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ยื่นคำขอเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่หากบุคคลที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวคัดค้านคำขอนั้น คณะกรรมการยังคงให้สิทธิในการบำรุงรักษาเป็นหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับในประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายของไทยเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการหรือผู้จัดสรรที่ดินมากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่ได้รับการคุ้มครอง โดยในกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าตาม

¹⁸Strata Management Act 2013 [Act 757] Section 59.

¹⁹ Homeowner association Chapter 720, F.S. section 720.307(1).

หลักกฎหมายล้วนแล้วแต่มีการกำหนดให้เจ้าของที่ดินจัดสรรต้องมีการโอนสิทธิในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค แก่นิติบุคคลตามที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนดลักษณะของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ที่รัฐต้องให้ความเคารพและไม่ละเมิดในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ส่งเสริมในการให้โอกาสประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมสร้าง และร่วมตัดสินใจ ตามรูปแบบการกระจายอำนาจบริหารของรัฐให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพื่อเป็นตัวแทนของตนในการควบคุม จัดการแก้ปัญหาของชุมชนได้ตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพื่อผลประโยชน์ในการดูแลรักษาทำนุบำรุงสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของตนให้อยู่ในสภาพที่ดี

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ สำหรับเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา สาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร และเห็นสมควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมายเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ เห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เนื่องจากบทบัญญัติในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ไม่ได้มีการกล่าวไม่ได้มีการกล่าวถึงการตรวจรับการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตไว้ภายหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบ หรือมีการมอบหมายหน้าที่ให้แก่หน่วยงานใดในการเข้าไปตรวจสอบโดยเฉพาะ เห็นควรให้แก้ไขมาตรา 14 ในข้อ (3) โดยแก้ไขเป็น “.. (3) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน และทำการตรวจรับก่อนที่ดินจัดสรรจะถูกจำหน่ายออกไป เพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต ..” เพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจรับสาธารณูปโภคเมื่อผู้จัดสรรก่อสร้างสาธารณูปโภคเสร็จตามแผนผังและโครงการ ก่อนที่จะจำหน่ายที่ดินจัดสรรดังกล่าวออกไป เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินมากยิ่งขึ้น

2. การตีความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” และ “บริการสาธารณะ” ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในการยกตัวอย่างประเภทของสาธารณูปโภค ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยแก้ไขคำนิยามของคำว่า สาธารณูปโภค ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน จากเดิม หมายความว่า “สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ ผู้ซื้อที่ดินใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตให้” โดยเห็นควรให้เพิ่มเติม “ให้หมายความรวมถึง ถนน ทาง สวน สวนพักผ่อน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น รั้วโครงการ ที่จอดรถ ทางเชื่อม และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ..”

3. ปัญหาผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เพื่อให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับความเสมอภาคกัน ควรแก้ไขมาตรา 70 วรรคหก โดยให้การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ในอันที่เกี่ยวเนื่องกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้ผู้จัดสรรที่ดินผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศนี้ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็น สาธารณูปโภค มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และหากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทำการยื่นคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคคัดค้าน ต่อมาความปรากฏแก่คณะกรรมการว่าบุคคลเหล่านี้มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคจริง ให้คณะกรรมการมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป

โดยแก้ไขบทกฎหมาย มาตรา 70 วรรคหก เปลี่ยนเป็น “.. เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค คัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ให้คณะกรรมการมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็น สาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ..”

เอกสารอ้างอิง

ฐานเศรษฐกิจ. ข้อควรรู้เมื่อซื้อที่ดินและบ้านในโครงการจัดสรร หลังโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน [Online].

Available URL: <https://www.thansettakij.com/business/economy/591706,2567> (มีนาคม, 25).

ศิริวรรณ กมลสุขสถิต. “กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับการจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภค
ส่วนกลาง.” วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
6, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 249-251

Henderson, Franklin. Starnes & Holt, P.A.. **Florida Supreme Court to Hear Developer and HOA Battle
Over Common Area Warranties** [Online]. Available URL: [https://www.legalscoopsw
flre.com/condominium/florida-supreme-court-to-hear-developer-and-hoa-battle-over-common-
area-warranties/](https://www.legalscoopswflre.com/condominium/florida-supreme-court-to-hear-developer-and-hoa-battle-over-common-area-warranties/), 2011 (September, 19).

Homeowners' Association Act, Chapter 720, F.S.

Strata Management Act 2013 [Act 757].

Street, Drainage and Building Act 1974 Part 1.