

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLE ON ENFORCEMENT THE LAND CONTROL ACT B.E.
2543

บุญสนอง นกยูงทอง
Email nui_lawyer@hotmail.com
ดร.บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์
ดร. เกรียงศักดิ์ พินทุสรศรี
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเรื่องของการกำหนดค่านิยมของการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 การกำหนดอัตราโทษของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ไม่ใช้สัญญามาตรฐานตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด การกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลาง และการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจากการศึกษาพบว่า นิยามความหมายของการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้นมีเพียงการนำจำนวนแปลงที่ดินและเงื่อนไขแห่งระยะเวลาในการแบ่งแยกที่ดินมาเป็นตัวกำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพที่แท้จริงของที่ดินทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายซึ่งผู้ประกอบการนำมาใช้เป็นหนทางเพื่อหลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินได้ โดยการกำหนดอัตราโทษตามที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้มาตรา 63 ในกรณีที่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ใช้สัญญาจะซื้อขายตามแบบมาตรฐานที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดซึ่งมีโทษเพียงปรับไม่เกิน 5000 บาท ซึ่งเป็นโทษที่เบาเกินไปไม่สามารถทำให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเกรงกลัวต่อบทลงโทษดังกล่าวได้ อีกทั้งในกรณีของการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางนั้นกฎหมายยังกำหนดให้เป็นมติของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งอาจมีการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางเพื่อเรียกเก็บจากสมาชิกในอัตราที่สูงเกินไปไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และบริการสาธารณูปโภคที่สมาชิกหมู่บ้านจัดสรรได้รับอย่างแท้จริง และกรณีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการชำระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 49 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาวานิติบุคคลไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคจากบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแต่เป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินจัดสรรนั้นได้

ดังนั้นจึงควรต้องแก้ไขค่านิยมของการจัดสรรที่ดินและกำหนดเพิ่มเติมโทษในกรณีที่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ใช้สัญญาจะซื้อขายมาตรฐานตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดโดยเพิ่มโทษทางอาญาไปด้วย และควรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่งกลางเป็นอัตราที่แน่นอนและเป็นมาตรฐานกลาง อีกทั้งควรมีการกำหนดหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางให้ครอบคลุมถึงผู้เช่า ผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน

จัดสรรนั้นด้วย และกำหนดให้หนี้ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเป็นทรัพย์สินติดกับตัวทรัพย์ด้วย เพื่อให้การดำเนินการในการจัดเก็บค่าสาธารณูปโภคส่วนกลางของนิติบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : สาธารณูปโภค, ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

Abstract

This thesis aims at studying the problem of law in putting the Land Development Act B.E. 2543 in force both in the matter of determining the definition of the land distribution as shown in Section 4 of the Land Development Act B.E. 2543 on the determination of rate of penalty of the land distributor who did not use the standard contract as shown in the form prescribed by the Central Land Distribution Commission, the determination of maintenance expense and the public utility management and the determination of duty and liability in paying debts for the public utility maintenance and management. From the study, it found that the definition of land distribution as shown in Section 4 of the Land Development Act B.E. 2543 is to use the number of land plots and the conditions of time in dividing the land as its conditions regardless of the true condition of land, causing the weak point of the law to be used by the distributor to avoid applying for permission to distribute the land. The rate of penalty as prescribed in the Land Development Act B.E. 2543, Section 63, in case the distributor refused to use the standard agreement to sell as prescribed by the Central Land Distribution Commission, is 5,000 Baht fine only which is too low that cannot make the distributor to be afraid of such penalty. In addition, in case of determination of the expense rate for the common public utility maintenance, the law provides that the resolution of the general meeting of housing estate committee to determine the rate of expense for the common public utility maintenance by the village members may be too high and is unsuitable for the livelihood and public utility actually received by housing estate members and in the case that the right and duty to pay for the public utility maintenance expense as provided by the Land Development Act B.E. 2543, Section 49 is required to be the duty of the purchaser to pay for the public utility maintenance expense only, this has caused the juristic person unable to collect the public utility maintenance expense from other persons who occupy and utilize such distributed land but are not the purchasers of such distributed land.

The definition of land distribution therefore should be improved and the determination of punishment should be added in case the land distributor did not apply the standard of agreement to sell as prescribed by the Central Land Distribution Commission and the criminal penalty should also be added. The provision of law with the rate of expense for the common public utility maintenance should be set as the certain rate and as the general standard. In addition, the expense for the common public utility maintenance should be determined to cover all the tenants, occupiers and those who utilize such

distributed land and the debts for the public utility maintenance should be determined as the property right as well for the juristic person's common public utility expense can be collected effectively.

Keywords: Public Utility / Distributed Land Purchaser

บทนำ

ในปัจจุบันประชากรมีการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เขตอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ธุรกิจการจัดสรรที่ดินจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะมาตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการที่อยู่อาศัยในเขตอุตสาหกรรมได้ และจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการประกอบธุรกิจดังกล่าวทำให้เกิดมีข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือถูกเอารัดเอาเปรียบคือผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งเดิมก่อนหน้านี้นี้กฎหมายเฉพาะของประเทศไทยที่ออกใช้บังคับเรื่องการจัดสรรที่ดิน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมการจัดสรรที่ดิน ปัญหาที่ตามมาคือทำให้เกิดปัญหาการหลอกลวงและเอารัดเอาเปรียบของนายทุนและเจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีฐานะเหนือกว่าและแม้รัฐได้พยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินมีความทันสมัยและบังคับใช้ได้จริงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เพื่อควบคุมธุรกิจจัดสรรที่ดินสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดิน แต่พบว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถให้ความยุติธรรมต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดข้อพิพาทในทางปฏิบัติระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้จัดสรรที่ดิน ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวคือมีการแบ่งแยกที่ดินไม่ถึง 10 แปลงแต่มีการถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินที่แบ่งแยกแล้วต่อมานำไปแบ่งแยกเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปี
2. ปัญหาเรื่องบทลงโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ใช้สัญญาจะซื้อขายที่ดินตามแบบมาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ที่กฎหมายกำหนดโทษปรับเพียงไม่เกิน 5 พันบาท ซึ่งเป็นโทษที่เบาเกินไป อีกทั้งกระบวนการในการทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรนั้นยังเป็นการที่ไม่มีใครตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ จึงมีการใช้สัญญาจะซื้อขายสำเร็จรูปที่ผู้จัดสรรเป็นฝ่ายจัดทำขึ้นโดยมีข้อสัญญาที่ไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้ซื้อที่ดินจัดสรร
3. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางยังไม่มีกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าใช้จ่ายที่เป็นมาตรฐานที่แน่นอนแต่กำหนดให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทำให้เกิดปัญหาของการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่สูงเกินไปไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของสมาชิกหมู่บ้านจัดสรร
4. ปัญหาการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลผู้ที่จะมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 49 ได้กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้มีหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค ปัญญาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการสาธารณูปโภคจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้แม้จะมีผู้อาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว โดยอาจเกิดจากการปล่อยเช่าระยะยาวหรือมีบุคคลอื่นเป็นผู้ครอบครองหรือได้ใช้

ประโยชน์ที่ดินแทนผู้ซื้อ จึงนิติบุคคลไม่สามารถติดตามและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงสาธารณูปโภคจากผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเท่านั้น

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคตให้เกิดความเป็นธรรมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้บริโภค ตลอดจนมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินรวมถึงเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องการใช้สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินมาตรฐาน การกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้เช่า ผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร และนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พร้อมทั้งนำมาเป็นข้อเสนอแนะ

ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งเน้นศึกษาในเรื่องปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ศึกษาถึงบทลงโทษและการเพิ่มโทษในกรณีที่ดินจัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด รวมทั้งปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสัญญาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร มาตรการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายที่เป็นมาตรฐานที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เปรียบเทียบกับหลักการต่างๆ ที่แต่ละประเทศนำมาใช้คุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ประกอบในการเสนอแนะ และหาแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนในฐานะผู้บริโภค อีกทั้งความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Document Research) ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กฎ ระเบียบ และประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ รายงานการวิจัย บทความทางกฎหมาย ข่าวสาร และวารสารอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศรวมทั้งการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต มาวิเคราะห์ปัญหาและศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังพบว่ามีที่ยังมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวของทั้งผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลและภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว รวมถึงหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการชำระค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาไว้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของ การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า “การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์หรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการแบ่งแปลงย่อยที่ไม่ถึง 10 แปลงแต่ต่อมาแบ่งแยกเพิ่มเติมภายใน 3 ปีจนมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย” จากนิยามการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายนี้จึงเป็นการถือเอาเงื่อนไขของจำนวนที่ดินและระยะเวลาในการแบ่งแยก คือ 3 ปี เป็นเงื่อนไขสำคัญโดยมิได้พิจารณาถึงสภาพที่แท้จริงของที่ดินและเจตนาของการแบ่งแยกที่ดินนั้น อีกทั้งการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 22 ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนที่ดินที่แบ่งแยกมาเป็นเงื่อนไขจึงทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปได้ไม่เต็มที่ จึงทำให้มีการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินและใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกฎหมายอย่างอื่นๆ เช่น การใช้สัญญาจะซื้อจะขายตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด การจัดการระบบสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามมาตรฐาน การเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

2. ปัญหาเรื่องการกำหนดอัตราโทษในกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ใช้สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามแบบมาตรฐานคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางประกาศกำหนด พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 34 บัญญัติว่า “สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด” และมาตรา 63 ได้มีการกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนมาตรา 34 ไว้ว่ามีโทษปรับไม่เกิน 5000 บาท โดยไม่มีบทลงโทษทางอาญาอื่นอีกทั้งโทษปรับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด โดยเมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรของการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินที่เป็นธุรกิจที่สร้างรายได้และผลกำไรจำนวนมาก จากข้อมูลของกรมธุรกิจการค้าพบว่าการจดทะเบียนตั้งธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 นั้นมีจำนวนจัดตั้งสูงเป็นอันดับ 2 จากจำนวนการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจทั้งหมด นอกจากนี้มูลค่าทุนจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 นั้นยังมีมูลค่าทุนจดทะเบียนสูงเป็นอันดับที่ 1 จากมูลค่าทุนจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจทั้งหมด

3. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าบำรุงสาธารณูปโภค ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหลังจากการทำสัญญาซื้อที่ดินจัดสรร โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าบำรุงรักษาสาธารณูปภคนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในการออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคและการจัดทำบัญชี พ.ศ. 2545 กำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอาจกำหนดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางที่จะจัดเก็บจากที่ดินโดยจัดเก็บตามประเภทของการใช้ประโยชน์หรือขนาดที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามก็มิได้มีการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางในอัตราขั้นสูงหรือขั้นต่ำที่แน่นอนเป็นมาตรฐานกลางโดยปล่อยให้ไปตามมติของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงทำให้เกิดปัญหาการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางของนิติบุคคลนั้นสูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงและสาธารณูปโภคที่สมาชิกหมู่บ้านจัดสรรได้รับบริการด้วย

4. ปัญหาการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลาง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 49 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางซึ่งเป็นการถือตามหลักบุคคลสิทธิคือถือเอาตัวบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น จึงทำให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถเรียกเก็บจากบุคคลภายนอกอื่นซึ่ง

เป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรและได้รับบริการสาธารณูปโภคส่วนกลางแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ เช่น ผู้เช่า ผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินจัดสรร จึงเกิดปัญหาการค้างชำระค่าบำรุงสาธารณูปโภคส่วนกลางของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งอาจเกิดจากการที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ย้ายภูมิลำเนาและมีการปล่อยให้ผู้เช่าที่ดินจัดสรรในระยะยาวหรือการให้บุคคลอื่นครอบครองที่ดินแทนผู้ซื้อ ทำให้นิติบุคคลไม่สามารถติดตามทวงถามให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรชำระได้ และยังมีสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคจากผู้เช่า ผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินจัดสรรนั้นได้

อภิปรายผล

1. ปัญหาเรื่องการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจึงถือเป็นกฎหมายอาญาซึ่งจะต้องมีการตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีความมุ่งหมายที่จะบัญญัติมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้จัดสรรที่ดินอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมและรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดการสาธารณะสุขส่วนรวมของสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดความหมายของนิยามศัพท์ของคำว่า การจัดสรรที่ดินให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายและทำให้ความหมายของนิยามศัพท์เฉพาะนั้นเป็นที่เข้าใจได้อย่างง่ายดาย ป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยช่องว่างของกฎหมายกระทำการอันอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคม

2. ปัญหาการกำหนดอัตราโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่ใช้สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามแบบมาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด โดยการกำหนดรูปแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรมีการออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเรื่องกำหนดแบบมาตรฐานสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรว่าสัญญาจะซื้อจะขายนั้นจะต้องมีข้อสัญญาและข้อกำหนดในสัญญาที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรถูกเอารัดเอาเปรียบโดยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากบทลงโทษตามที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ในมาตรา 63 ในกรณีผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 คือไม่ใช้สัญญามาตรฐานตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5000 บาท การประกอบกิจการบ้านจัดสรรนั้นเป็นธุรกิจที่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมเมื่อมีความรับผิดชอบทางอาญาและการลงโทษทางอาญาจึงควรมีมาตรการทางอาญาที่รุนแรงเหมาะสมเป็นกฎหมายที่จะนำมาใช้ได้ทันทีเมื่อมีการกระทำที่ก่อความไม่สงบหรือขัดต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นการได้ตอบจากชุมชนต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ละเมิดกฎระเบียบของสังคมเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินนั้นเองหรือผู้ประกอบการรายอื่นๆ กระทำผิดในลักษณะเดียวกันขึ้นอีกในอนาคตด้วย

3. . ปัญหาการกำหนดอัตราค่าบำรุงสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 49 ไม่มีการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางไว้อย่างแน่นอนชัดเจน มีเพียงระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและการจัดทำบัญชี พ.ศ. 2545 กำหนดให้เป็นมติของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงสาธารณูปโภคส่วนกลาง ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกการจัดการบริหารในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลางโดยการกำหนดมาตรฐานกลางของอัตราค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโดยกำหนดอัตราขั้นต่ำหรือขั้นต่ำที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้อง

จัดเก็บและการรักษาภาวะเปียบต่างๆ ที่จะช่วยให้การดำเนินงานของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกหมู่บ้านจัดสรรที่จะได้รับความเป็นธรรมจากอัตราที่แน่นอนและเหมาะสมกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละชุมชน

4. ปัญหาการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลาง สาธารณูปโภคส่วนกลางเป็นสิ่งที่สมาชิกหมู่บ้านจัดสรรทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาด้วยกันภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องให้การบำรุงรักษาเพื่อให้สาธารณูปโภคส่วนกลางนั้นอยู่ในสภาพที่ดีพร้อมใช้งานเสมอ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเท่านั้นที่จะมีหน้าที่ในการชำระค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นการที่กฎหมายยึดถือเอาหน้าที่ตามหลักบุคคลสิทธิ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจึงเป็นผู้มีภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้เพียงผู้เดียว ดังนั้นควรมีการกำหนดหน้าที่ในการชำระค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้ครอบคลุมถึงบุคคลภายนอกอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินจัดสรรไม่ว่าจะเป็นทั้งผู้อาศัย ผู้เช่า ผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคร่วมกับสมาชิกหมู่บ้านจัดสรรคนอื่นๆ และควรกำหนดให้หนี้ค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเป็นหนี้ทรัพย์สินติดกับตัวทรัพย์ อันจะเป็นหนี้ที่นิติบุคคลจะสามารถใช้ยันกับบุคคลภายนอกอื่นๆ ที่ได้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรนั้นอันต้องผูกพันและมีหน้าที่ที่จะต้องชำระให้แก่นิติบุคคลด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแก้ไขบทนิยามศัพท์ให้คำว่า การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการแบ่งที่ดินจากแปลงเดียวกันหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลงแต่ได้จัดจำหน่ายโดยมุ่งไปในทางการค้าหรือหากำไร และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นเป็นที่ยอยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม

ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคแรก จากเดิมเป็น ผู้ใดขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยและไม่อาจแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอดำเนินการยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดินและรอการดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อนหากผู้ขอไม่เห็นด้วยให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน 30 วันตั้งแต่วันแจ้ง

2. ควรมีการแก้ไขบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 64 โดยมีการกำหนดโทษทางอาญาเพิ่มเติม คือ “ผู้จัดสรรที่ดิน ตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 50000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และควรกำหนดให้กระบวนการในการสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต้องมีการตรวจสอบโดยสำนักงานที่ดินของแต่ละจังหวัดหรือแต่ละท้องที่ โดยถือว่าการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายที่ดินจัดสรร

3. ควรให้มีกฎหมายที่จะกำหนดอัตราค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางของที่ดินจัดสรรในพื้นที่แต่ละแห่งโดยอาจคำนวณจากราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินหรือกรมธนารักษ์กับขนาดพื้นที่หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรนั้นๆ ด้วย เพื่อเป็นมาตรฐานกลางที่แน่นอนและมีการประกาศเป็นกฎหมายเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน

4. ควรให้มีแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรคสอง จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค โดยแก้ไขเป็น “ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้ครอบครอง หรือผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค

สำหรับที่ดินจัดสรรที่ดินซื้อ ครอบครองหรือใช้ประโยชน์” และควรเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรคท้าย ว่าให้หนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้ถือเป็นหนี้ทรัพย์สิน

เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. **ธุรกิจเด่นประจำเดือน**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

https://www.dbd.go.th/download/document_file/Statistic/2560/T26/T26_201709.pdf

[2562, พฤษภาคม 25]

ธานินทร์ ไกรวิเชียร และวิชา มหาคุณ .(2539).**การตีความกฎหมาย** .(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นัยนา เกิดวิชัย .(2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ :นิตินัย

พิชญพร คันธฤทิส. (2539). **ปัญหาและแนวทางของกฎหมายเพื่อตั้งองค์กรในการบริหารและดูแลชุมชนบ้านจัดสรรในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สตีธร ธนาธิโชติ. **ทฤษฎีรัฐและอำนาจ**. (ออนไลน์) , เข้าถึงได้จาก:

<https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/81713-4.pdf> [2562, มิถุนายน

12]

สุขุม ศุภนิตย์ . (2551). **คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.

สมยศ เชื้อไทย. (2540). **คำอธิบายกฎหมายแพ่ง:หลักทั่วไป** .กรุงเทพฯ :วิญญูชน

อักขราทร จุฬารัตน์ .(2549). **การตีความกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กฎหมายไทย