

การพัฒนากฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

THE DEVELOPMENT OF HOUSING ESTATE JURISTIC PERSON LAW

ศิริวรรณ กมลสุขสถิต^{1*} สุขสมัย สุทธิบัติ² และ สุเมธ รอยกุลเจริญ³

¹หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

³ศาลปกครองสูงสุดกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Siriwan Kamolsuksatit^{1*}, Suksamai Sutthibodee² and Sumath Roygulcharoen³

¹Doctor of Laws Program Ramkhamhaeng University Bangkok, Thailand

²Faculty of Law Ramkhamhaeng University Bangkok, Thailand

³Supreme Administrative Court Bangkok, Thailand

*E-mail: siriwan.ak@gmail.com

Received: 2022-11-16

Revised: 2021-12-03

Accepted: 2021-12-03

บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมและการเกิดนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร สภาพปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เปรียบเทียบกฎหมายการจัดสรรที่ดิน กลไกการบังคับใช้ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และพัฒนากฎหมายโดยการร่างหรือเพิ่มเติมกฎหมายตามรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสม

จากผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิดทฤษฎีในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยที่มีการให้ชุมชนได้มีส่วนในการจัดการดูแลทรัพยากรส่วนบุคคลส่วนกลางของตนเอง เป็นไปตามหลักแนวคิดสมมติชุมชนและสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการทรัพยากรร่วมของ Prof. Elinor Ostrom ในเรื่องการจัดการทรัพยากรส่วนบุคคลร่วมกันในชุมชน และให้องค์กรที่เป็นนิติบุคคลเข้ามาจัดการดูแลทรัพยากรส่วนบุคคลส่วนกลาง 2) การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่สามารถใช้กับหมู่บ้านจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ได้ซึ่งควรแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล บังคับใช้แก่หมู่บ้านจัดสรร

ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้โดยอนุโลม 3) เมื่อมีการเปรียบเทียบกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจัดการดูแลทรัพย์สินสาธารณูปโภค ส่วนกลางที่มีการใช้ประโยชน์ในชุมชนร่วมกัน มีรูปแบบการจัดตั้ง การบริหารจัดการและสภาพบังคับที่คล้ายกัน จึงนำกฎหมายต่างประเทศมาพัฒนาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ของประเทศไทย 4) พัฒนากฎหมายโดยร่างกฎหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เพิ่มเติมข้อกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยให้มีสภาพตั้งแต่วันจดทะเบียนโครงการจัดสรรและเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในพื้นที่จัดสรรแปลงแรก เพิ่มผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการมีอำนาจในการจัดการดูแลเพื่อให้มีอำนาจเด็ดขาดและสมบูรณ์ และเพิ่มเติมสภาพบังคับในทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายได้จริง

คำสำคัญ: ผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร สาธารณูปโภคส่วนกลาง

ABSTRACT

This research aimed to study concepts, theories concerning common-pool resource management and establishment of housing estate juristic person, problems on its establishment according to the announcement of the Revolutionary Council issued on 24 November 1972 and Land Allocation Act B.E. 2543, comparison of Land Allocation Act, enforcement system, establishment of housing estate juristic person according to housing estate juristic person law in Thailand and in foreign countries as well as laws, related legislative acts, and to develop laws by drafting or amending according to the appropriate form and channel.

The findings revealed that concepts and theories concerning housing development in Thailand which allowed the community to engage in their public property management were in accordance with the common property concept and the theory of common-pool resource management of Prof. Elinor Ostrom which allowed juristic person to manage their public utility assets. Moreover, the establishment of a housing estate juristic person in the Land Allocation after the Land Allocation Act B.E. 2543 could not apply to the housing estate according to the Announcement of the Revolutionary Council 286 issued on 24 November 1972. Therefore, the transitional chapter should be amended or added in order to enforce the housing estate established before the Land Allocation Act B.E. 2543. When comparing the housing estate juristic person law of Singapore, United States of America, Australia, United Kingdom and Malaysia, it was found that the housing estate

juristic person took care of the public facilities. The establishment system, management, and enforcement were similar so that they were applied to the development of the Land Allocation Act B.E. 2543 in Thailand. In addition, the law concerning the establishment and management of the housing estate juristic person should be drafted or added by enforcing the land developer to establish the housing estate juristic person who could take action since the housing estate project registration date and the transfer of land ownership of the first land plot. The juristic person manager should be nominated with the authority in management and legal enforcement should be added in order to be effective.

Keywords: Housing Estate Juristic Manager, Public Utilities

บทนำ

หมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นด้วยเหตุผลมาจากการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน และเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ พัฒนาสังคม ชุมชน ที่อยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 พ.ศ. 2504 จนถึงปี พ.ศ. 2564 ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย และพัฒนาชุมชน และให้ผู้คนที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกันได้มีส่วนร่วมในการจัดการบริหารชุมชนของตนร่วมกัน ตลอดจนการมีสาธารณูปโภคที่เหมาะสมในชุมชน (The National Economic and Social Development Plan, 1961-2021) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (Announcement of the Revolutionary Council, 2515) จึงเป็นกฎหมายที่ใช้ในเรื่องการจัดสรรที่ดินเป็นฉบับแรก ที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดสร้างที่อยู่อาศัยตลอดจนจัดการดูแลทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคที่ใช้ร่วมกัน

จนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร รับผิดชอบสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรต่อจากผู้จัดสรรที่ดินไปดูแลบำรุงรักษา และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการอาศัยเหตุผลเรื่องการขยายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด (Sricharoenwong & Krityanwatch, 2016) มาปรับในเรื่องการขยายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังคงไม่บรรลุตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ เพราะบทบัญญัติกฎหมายยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหา จะเห็นได้จากจากข้อมูลจำนวนโครงการที่จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อประกาศใช้

พระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ปรากฏว่าจำนวนการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีน้อยโครงการ และมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนโครงการจัดสรรที่ดินที่พบ ดังเช่นจากรายการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในภาคกลางซึ่งมีไซ้ในกรุงเทพมหานคร เช่นผู้วิจัยได้หยิบยกข้อมูลการจดทะเบียนในพื้นที่ภาคกลางจังหวัดนครสวรรค์ พบว่าตั้งแต่ปี 2558 ถึงมกราคม 2561 (ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลหลังจากที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 ใช้บังคับ) 2 ราย และในกรุงเทพมหานคร 23 ราย จาก 3 เขตโดยดูจากพื้นที่ขนาดใหญ่เรียงตามลำดับได้แก่ เขตลาดกระบัง 123.859 ตารางกิโลเมตร เขตประเวศ 52.500 ตารางกิโลเมตร เขตบางเขน 42.123 ตารางกิโลเมตร ที่มีการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วเสร็จ และข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2561-2563 มีข้อมูลการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มเติมในกรุงเทพมหานคร โดยมีข้อมูลการจดทะเบียนเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2561 ถึง พ.ศ. 2563 จำนวนทั้งสิ้น 82 ราย โดยในปี พ.ศ. 2561 คิดเป็นจำนวน 31 ราย ปี พ.ศ. 2562 จำนวน 17 รายและปี พ.ศ. 2563 จำนวน 13 ราย ซึ่งบางรายเป็นรายตักค้างเก่าในเขตบึงกุ่มมีจำนวนมากที่สุด และข้อมูลการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่างจังหวัด จำนวน 184 ราย คิดเป็นจังหวัดที่จดทะเบียนมากที่สุดคือ จังหวัดขอนแก่น จำนวน 34 ราย จังหวัดชลบุรี จำนวน 33 ราย จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 11 ราย จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 31 ราย จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 5 ราย จังหวัดอยุธยา จำนวน 7 ราย จังหวัด

สมุทรสาคร จำนวน 1 ราย จังหวัดกระบี่ จำนวน 1 ราย จังหวัดเชียงราย จำนวน 1 ราย จังหวัดนครนายก จำนวน 1 ราย จังหวัดปทุมธานี จำนวน 5 ราย จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 2 ราย จังหวัดเชียงรายจำนวน 3 ราย (Department of Lands, 2020) ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงการจัดสรรที่ดินที่เกิดขึ้นมากมาย จึงเห็นสมควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาเรื่องการส่งมอบสาธารณูปโภค อำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลาง ตลอดจนการมีสภาพบังคับทางกฎหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินร่วมและการเกิดนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ปัญหาเรื่องการส่งมอบสาธารณูปโภค อำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลาง ตลอดจนการมีสภาพบังคับทางกฎหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการจัดสรรที่ดิน กลไกการบังคับใช้ ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

4. เพื่อร่างกฎหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายตามรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การส่งมอบสาธารณูปโภค อำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการ การมีสภาพบังคับทางกฎหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ทบทวนแนวคิด

ผู้วิจัยทบทวนแนวคิดด้วยการประมวลแนวคิดทฤษฎี อันได้แก่แนวคิดเรื่องทรัพย์สิน การจัดการทรัพยากรร่วมเพราะปัญหาที่อยู่อาศัยย่อมเพิ่มมากขึ้นตามลำดับและปัญหาที่อยู่อาศัยนั้นเองที่ก่อให้เกิดปัญหาของการใช้ทรัพยากรร่วมกันหากชุมชนที่มีการอยู่อาศัยร่วมกันและอยู่ในขอบเขต None Over Exploitation (Ostrom, 1990) แนวคิดสมบัติชุมชน (Common Properties) อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการถือครองทรัพย์สินสมบัติ ที่ชุมชนถือครองร่วมกัน และมีการจัดการ และกำกับดูแลที่ดี แนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแบบรวม ประกอบด้วยแนวคิดสภาพนิติบุคคลในการเข้ามาดูแลที่พักอาศัยจำนวนมาก ที่ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการสาธารณูปโภคให้การบริหารทรัพยากรกายภาพเป็นการบริหารจัดการในทางปฏิบัติที่มุ่งในการใช้ทรัพยากรทางกายภาพขององค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการและกิจกรรมในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่วางนโยบายส่งเสริมและสร้างให้มีที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยสมดุลกับระดับรายได้ของประชากรและทรัพยากรของรัฐ ด้วยการจัดการด้านที่ดิน และผังเมือง

ตลอดจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกฎหมายทั้งหมด ได้แก่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เพราะเหตุที่ว่าเมื่อมีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมากและยังไม่มีกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน เรียกว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะให้มีการค้ำประกันสาธารณูปโภค โดยกำหนดให้ผู้จัดสรรหรือผู้ประกอบการต้องค้ำประกันสาธารณูปโภคตลอดระยะเวลาจนกว่าจะได้สร้างเสร็จ หรือจนกว่าจะยกให้เป็นสาธารณะ หรือจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร กฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งการบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ระเบียบคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ.2545 ตลอดจนประกาศคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลางเรื่อง แบบคำขอจดทะเบียน แบบหนังสือสำคัญ และแบบที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การควบ การยกเลิกนิติบุคคล พ.ศ. 2545 นิติบุคคลอาคารชุด กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในต่างประเทศ ได้แก่ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์และบูรณาการเพื่อพัฒนาทฤษฎีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้สมบูรณ์ สมเจตนาธรรมแห่งกฎหมาย

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาถึงการพัฒนาทฤษฎีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในประเทศไทยโดยแบ่งขอบเขตการศึกษาเป็นขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษา แนวคิด ทฤษฎีอันเป็นฐานคิดของทฤษฎีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ดินทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง ตลอดจนการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย

ระเบียบวิธีวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือแบบสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและรอบด้านมีโครงสร้าง (Structured Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) ลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัวใช้คำถามแบบเดียวกัน มีแนวคำถามหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือในการตอบ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยและแนวคำถามเสริมที่จะใช้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บประเด็นรายละเอียดให้สมบูรณ์มากขึ้น ตลอดจนเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ค้นพบข้อดีและข้อด้อยของหลักกฎหมายในกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของไทย การสัมภาษณ์โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจะเป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key-Information) เพื่อให้ตรงกับเนื้อหา (Content Validity) ความชัดเจน ด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน และนักวิชาการแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ จำนวน 27 คน คือผู้บังคับใช้กฎหมายจากสำนักงานที่ดิน ทั้งส่วนกลางและจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 ท่าน ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ผู้แทนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมีได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งได้โอนทรัพย์สิน สาธารณูปโภคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ท่าน คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ทั้งส่วนกลางและจังหวัด และผู้พิจรรย์วินิจฉัยคดีเรื่องนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จำนวน 4 ท่าน และนักวิชาการ ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้เกี่ยวข้องด้านสาธารณูปโภค และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ผู้มีประสบการณ์ในแต่ละด้านหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ จำนวน 9 ท่าน จากนั้นจึงนำข้อมูลในการสัมภาษณ์มากำหนดประเด็นในการสนทนากลุ่ม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกดังกล่าวมายืนยันผลโดยการสนทนากลุ่มจาก

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดยการใช่หลักการเลือกจำนวนตัวอย่างของ Creswell (Herbert et al., 2005)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (Population and Sample) ที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยแบ่งออกเป็นประชากร 4 กลุ่มใหญ่ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้อาจครอบคลุมความคิดเห็นจากทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของไทย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยประกอบด้วยกลุ่มแรกคือผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ สำนักงานที่ดิน ทั้งส่วนกลาง และจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มที่ 2 ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ผู้แทนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งได้โอนทรัพย์สิน สาธารณูปโภคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล กลุ่มที่ 3 คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ทั้งส่วนกลางและจังหวัด และผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีเรื่องนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและกลุ่มที่ 4 นักวิชาการ ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ผู้มีประสบการณ์ในแต่ละด้าน หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้จากเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม

มาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) ทั้งทางกายภาพข้อมูลและเนื้อหาข้อมูล ดังนี้ โดยการจัดระเบียบข้อมูลทั้งทางกายภาพนั้นจะถอดข้อมูลจากผู้ให้คำสัมภาษณ์ตลอดจนการสนทนากลุ่ม ที่มา โครงสร้างการบริหารจัดการ สภาพบังคับทางกฎหมาย วิเคราะห์ความเหมือนและแตกต่างทั้งกฎหมายของไทยและต่างประเทศ และจัดระเบียบเพื่อจำแนกแยกแยะและคัดสรรด้วยวิธีการลดข้อมูล (Data reduction) แล้วจึงมีการนำมาตีความเพื่อทราบผลการวิจัยและตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

2. การหาข้อสรุป ตีความผลการวิจัย และตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) โดยผู้วิจัยนำข้อมูลที่ผ่านการประมวลผลหรือย่อมาค้นหาว่าสาระสำคัญ แบบแผนที่เกิดขึ้นจากข้อมูลนั้น โดยข้อสรุปที่ได้นั้นจะมีทั้งส่วนที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม จากนั้นจึงตีความผลการวิจัย

3. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย โดยใช้การตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก โดยพิจารณาข้อมูลและวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลให้เหมาะสม มีคุณภาพ และสร้างกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ผู้วิจัยยึดตามหลักการได้ข้อมูลอย่างเคร่งครัดและข้อค้นพบที่ได้มีหลักฐานที่สนับสนุนและข้อเสนอนั้น หรือข้อสรุปที่มีความคิดเห็นแตกต่าง การตรวจสอบภายนอก โดยการตรวจสอบข้อมูลโดยการ

รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันมารวบรวมเป็นข้อมูลเรื่องเดียวกัน ตลอดจนค้นพบจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) มาวิเคราะห์ร่วมกันก่อน เมื่อได้ข้อมูลแล้วนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกนำเข้าสู่การสนทนากลุ่มอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและชัดเจน แล้วสรุปในสาระสำคัญเพื่อให้ได้ผลการศึกษา เพื่อร่างกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

1. ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมและการเกิดนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรพบว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยควรให้ชุมชนมีส่วนในการจัดการดูแลทรัพยากรสาธารณะที่ใช้อยู่ร่วมกัน (Tammanij, 2019) ตามแนวคิดสมบัติชุมชน Common Property และทฤษฎีการจัดการทรัพยากรร่วมของ Prof. Elinor Ostrom ให้ชุมชนที่มีการถือครองทรัพยากรส่วนกลางร่วมกัน (Panich, 2020) และให้มีนิติบุคคลจัดการดูแลทรัพยากรสาธารณะส่วนกลาง

2. ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

2.1 การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดินที่เกิดตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล เพื่อใช้พระราชบัญญัติการจัดสรร

ที่ดิน พ.ศ.2543 บังคับแก่หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้โดยอนุโลม

2.2 ปัญหาเรื่องการส่งมอบสาธารณูปโภค พบว่าผู้จัดสรรที่ดินมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเป็นเรื่องของการตรวจสอบทรัพย์สินสาธารณูปโภคในโครงการให้อยู่ในสภาพพร้อมส่งมอบแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

2.3 ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะส่วนกลาง พบว่าพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังไม่มีรูปแบบของคณะกรรมการมีผู้จัดการเป็นผู้แทนนิติบุคคลเหมือนกับกฎหมายว่าด้วยเรื่องนิติบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการตั้งผู้จัดการเป็นผู้แทนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในต่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของการบริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

2.4 ปัญหาการมีสภาพบังคับทางกฎหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พบว่าไม่มีความชัดเจน และเด็ดขาดในเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมาย

3. ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการจัดสรรที่ดิน กลไกการบังคับใช้ตามกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า

3.1 การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของต่างประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย ต่างก็มีกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ที่ให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ดินและยื่นพร้อมผังในการจัดการทรัพย์สินสาธารณูปโภคบริการสาธารณะโดยยื่นไปพร้อมกับการจดทะเบียนและผังโครงการหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรพร้อมจะดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

3.2 การส่งมอบทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลางในต่างประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย ไม่มีปัญหาในเรื่องของการละทิ้ง ไม่บำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน

3.3 อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษหรือประเทศมาเลเซีย จะมีการรวมกันและสมาชิกขององค์กรหรือสมาคมจะมีอำนาจในการบริหารจัดการ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนับตั้งแต่การเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งต้องมีการเลือกตั้งไปจนถึงเมื่อจบกระบวนการ

3.4 ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย มีการกำหนดกระบวนการในการพิจารณาคดีตลอดจนสภาพบังคับทางกฎหมายและโทษชัดเจน

4. ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อร่างกฎหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมาย จากผลการวิจัยพบว่า เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังนี้

4.1 ในเรื่องของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้จัดสรรที่ดินที่มีความประสงค์

จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคยื่นผังในการจัดการทรัพย์สินสาธารณูปโภคบริการสาธารณะโดยยื่นไปพร้อมกับการจดทะเบียนและผังโครงการหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรพร้อมจะดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

4.2 การส่งมอบสาธารณูปโภคให้มีคณะกรรมการตรวจรับสาธารณูปโภคประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในการประเมินทรัพย์สินสาธารณูปโภคแต่ละฝ่าย และคณะกรรมการตรวจรับจะต้องประเมินทรัพย์สินสาธารณูปโภคนับตั้งแต่มีการจัดทำแปลงแรก เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะส่วนกลางให้อยู่สภาพคงเดิม

4.3 กำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการดูแล ให้มีผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และคณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตลอดจนเพิ่มเติมในเรื่องของอำนาจในการบริหารจัดการหมู่บ้านจัดสรร

4.4 ให้มีสภาพบังคับในทางอาญา กำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ตลอดจนกระบวนการไกล่เกลี่ยในรูปแบบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับ

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาอภิปรายผลประเด็นที่สำคัญได้ ดังนี้

1. ปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการที่ดิน พ.ศ. 2543 ออกบังคับใช้ ผลการวิจัยพบว่า การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดการที่ดิน พ.ศ. 2543 ของ

ประเทศไทยการที่ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้จัดสรรที่ดินอันมีน้ำหนักมาก กล่าวคือตามมาตรา 43 ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้แจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา 44 เพื่อรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคเพื่อให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้นสำเร็จ

จากหลักกฎหมายสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยที่มีการให้ชุมชนได้มีส่วนในการจัดการดูแลทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลางของตนเองตามหลักแนวคิดสมมติชุมชน Common Properties และสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการทรัพยากรร่วมของ Prof. Elinor Ostrom (Ostrom, 1990) ให้มีองค์กรเข้ามาจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางหรือทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลางนั้นโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล (สอดคล้องกับหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นหรือประเทศไทยหรือต่างประเทศ

2. ปัญหากฎหมาย ในเรื่องกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาซึ่งนับเป็นความสำคัญที่จะต้องมีความเหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจะต้องดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้นในประเทศไทยนิติบุคคลที่เข้ามาจัดการทรัพย์สินซึ่งผู้ซื้อที่ดินใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าทรัพย์สินสาธารณูปโภคโดยนิติบุคคลนั้นตามกฎหมายไทยจะมีทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งจะอยู่ในกฎหมายปกครองและการจัด

ระเบียบบริหารรัฐ ซึ่งในประเทศไทยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสอดคล้องกับในต่างประเทศในเรื่องของการเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดูแลหมู่บ้านจัดสรรหนึ่ง ๆ ตามแนวความคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแบบรวม แต่ผู้วิจัยพบว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในต่างประเทศเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบที่เรียกว่า สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยมีวัตถุประสงค์ที่เกิดขึ้นชัดเจนคือปกป้องทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลางหรือทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน มีกองทุนที่ใช้ในการจัดการดูแลมีกฎหมายที่กำหนดไว้เฉพาะในเรื่องของการไม่หวังผลกำไรหรือมีนิติบุคคลในลักษณะอื่นที่มีอำนาจในการบริหารจัดการหมู่บ้านจัดสรรโดยเฉพาะในการดูแลทรัพย์สินของหมู่บ้านจัดสรร และมีการกำหนดจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ตั้งแต่แรกและผู้จัดสรรที่ดินจัดทำโครงการหมู่บ้านจัดสรรซึ่งต่างประเทศไม่พบปัญหาในเรื่องของกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้น ประเทศไทยเองมีแนวคิดในเรื่องนี้ในนิติบุคคลอาคารชุด (Condominium Act B.E. 2522) ซึ่งมีนิติบุคคลอาคารชุดจะเริ่มต่อเมื่อจดทะเบียนอาคารชุดและมีการจำหน่ายห้องแรกเกิดขึ้น

3. ปัญหาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่รวมตัวกันตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผลการวิจัยพบว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ตามเวลาโดยพิจารณาจากเอกสารจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่สวนทางกับการเกิดหมู่บ้านจัดสรรในแต่ละท้องถิ่น และพบว่าการถ่ายโอนทรัพย์สิน

สาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรของไทยที่มีได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหากรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อที่จะมิให้มีการตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อประโยชน์ในธุรกิจของตน ผลการวิจัยพบว่าการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของประเทศไทยมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรน้อยซึ่งปรากฏตามรายการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งผลการวิจัยจากการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในกฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องของ Homeowner Association Chapter 720 Fs ที่มีข้อกำหนดโดยบังคับในเรื่องที่ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตั้งแต่เริ่มแรก

5. การไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (Land Allocation Act , 2000) เพราะเหตุผู้จัดสรรที่ดินไม่มีใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเพราะไม่ได้ยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั้งสอง ผลการวิจัยพบว่า ในกฎหมายของประเทศไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ทำให้ทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สาธารณูปโภคขาดการบำรุงรักษา มีความชำรุดเสื่อมโทรม หากสามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 สำหรับหมู่บ้านจัดสรรที่เกิดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ได้จะทำให้ช่องว่างดังกล่าวหมดไป

6. ปัญหาเรื่องการส่งมอบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีการจัดเอาไว้เป็นพื้นที่ส่วนกลางของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผลของการวิจัยพบว่า ควรวางเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการผ่อนถ่ายหรือโอนอำนาจการบริหาร (Transition or turnover) มีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องของการตรวจทรัพย์สินสาธารณูปโภคก่อนการส่งมอบ

7. ปัญหาการรับโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผลการวิจัยพบว่าการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิได้เกิดตามระยะเวลาในกฎหมายจัดสรรที่ดินของประเทศไทย ต้องมีการโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณะประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง พ.ศ. 2545 ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหางบประมาณส่วนกลางและการจัดสรรพนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแล จากการค้นคว้าเปรียบเทียบในกฎหมายต่างประเทศ พบอีกว่าในต่างประเทศเองมีการอุทิศพื้นที่ส่วนกลางของโครงการให้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นน้อยมาก และเมื่อเกิดขึ้นแนวทางในการแก้ไข คือการมีกฎหมายรูปแบบของวิสาหกิจเพื่อสังคมให้ได้รับสิทธิในเรื่องของการยกเว้นภาษี

8. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ การดูแลทรัพย์สินสาธารณูปโภคส่วนกลาง การบริหารจัดการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผลการวิจัยพบว่าการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ของประเทศไทย คณะกรรมการคณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการที่ได้รับอำนาจจากกฎหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้มีลักษณะของการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในตัวเองและแต่เป็นการใช้มติการประชุมของที่ประชุมตลอดจน

หลักเกณฑ์ที่ได้มีการตั้งผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ดังเช่นในต่างประเทศซึ่งมีสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยชัดเจนมีสมาชิกและมีกฎหมายในการควบคุมดูแลสมาชิกโดยอำนาจในการควบคุมดูแลเป็นของผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและมีการให้อำนาจกำหนดบทลงโทษเบี้ยปรับตามข้อบังคับไว้ชัดเจน

9. ปัญหาเรื่องการมีสภาพบังคับและการระงับข้อพิพาททางกฎหมายของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผลการวิจัยพบว่า ในปัจจุบันกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาคารชุดหรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็ตาม ยังไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนพบว่าในงานวิจัยและการศึกษากฎหมายในต่างประเทศมีข้อกำหนดในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาแต่แรกหลักเกณฑ์ในเรื่องของสภาพบังคับตลอดจนการระงับข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน เช่น ใน Management Act 2013 (Strata Schemes Management Act, 2015) ที่มีการกำหนดแนวทางการระงับข้อพิพาทและบทลงโทษทางอาญาไว้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง เวลาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยให้ผู้จัดการที่ดินที่เป็นเจ้าของโครงการมีหน้าที่ยื่นผังโครงการตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ พร้อมหลักฐานรายละเอียดผังโครงการ ทรัพย์สินส่วนกลาง จำนวนพื้นที่ ลักษณะการใช้ประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนร่างข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเมื่อ

เริ่มโครงการคือเมื่อมีการจำหน่ายที่ดินแปลงแรกเกิดขึ้น

“ สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีดังกล่าวให้ดำเนินการจัดให้มีตั้งแต่เริ่มโครงการและได้ขายที่ดินออกไปเป็นแปลงแรกให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกัน”

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลบังคับใช้แก่หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้โดยอนุโลม (หมู่บ้านจัดสรรที่เกิดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286)

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการส่งมอบทรัพย์สินสาธารณูปโภค ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินยังไม่พ้นจากหน้าที่ในการบำรุงดูแลรักษาทรัพย์สินสาธารณูปโภค และกรณีที่จะต้องมีการถ่ายโอนทรัพย์สินสาธารณูปโภคของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะเหตุอื่นใด ทำให้ต้องโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการดูแลเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการบำรุงรักษาทรัพย์สินสาธารณูปโภค คณะกรรมการในการตรวจรับที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะแต่ละเรื่อง แต่ละบุคคล อาจสร้างควมมีเอกภาพน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากทั้งฝ่ายผู้ขายที่ดินจัดสรรและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ควรเพิ่มบทนิยามและอำนาจหน้าที่ คำว่าคณะกรรมการตรวจรับทรัพย์สินสาธารณูปโภค “ คณะกรรมการตรวจรับทรัพย์สินสาธารณูปโภค หมายความว่า คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจรับสาธารณูปโภค ในกรณีการถ่ายโอนจากผู้จัดสรรที่ดินไปยังผู้ซื้อ

ที่ดินจัดสรรและกรณีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ถ่ายโอนเป็นทรัพย์สินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” และให้มีคณะกรรมการตรวจรับสาธารณูปโภค ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็น ประธานกรรมการ อัยการสูงสุด อธิบดี กรรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดี กรมโยธาธิการ เลขานุการคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภค เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนิก จากกรมโยธาธิการและผังเมืองวิศวกรโยธาจาก กรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้ว่าการการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคและผู้ว่าการประปาสวนภูมิภาค เป็นคณะกรรมการในการพิจารณาตรวจรับ ทรัพย์สินสาธารณูปโภค ให้คณะกรรมการตรวจรับ สาธารณูปโภคดังกล่าวมีหน้าที่ในการตรวจทรัพย์สิน สาธารณูปโภคที่ต้องการจะโอนดังกล่าวตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด”

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการบริหาร จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้มีผู้รับผิดชอบ ในรูปแบบของคณะกรรมการ มีผู้จัดการเป็นผู้แทน นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

เพิ่มบทนิยาม“ผู้จัดการ” หมายความว่า ผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร”

5. ควรให้มีสภาพบังคับและบทลงโทษ ที่ชัดเจนกับผู้จัดสรรที่ดิน เรื่องของทรัพย์สิน สาธารณูปโภคที่จะส่งมอบ และในเรื่องการบริหาร จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของคณะกรรมการ ผู้จัดการเป็นผู้แทนนิติบุคคลหมู่บ้าน จึงจะทำให้ บรรลุผลตามความประสงค์ของกฎหมายนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร เพื่อให้การบริหารจัดการนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรสำเร็จลุล่วงได้

6. ควรกำหนดขอบเขตในเรื่องของการ ดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินสาธารณูปโภค โดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเอง ในลักษณะของ การถือกรรมสิทธิ์รวม กฎหมายกำหนดขอบเขต การบริหารจัดการที่ชัดเจนในเรื่องของกิจกรรม ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินสาธารณูปโภคอย่างเต็ม ประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการดูแลในการ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านจัดสรร จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

7. ควรให้มีรูปแบบของการบริหารจัดการ การดูแล ตลอดจนความมั่นคงของโครงการหมู่บ้าน จัดสรรนั้นๆ ให้ชัดเจนคือของคณะกรรมการ หมู่บ้าน ผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้าน จัดสรรในการที่จะกระทำการต่าง ๆ ตามที่กำหนด ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น โดยมีรูปแบบเป็นองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการ หมู่บ้าน

8. ควรเพิ่มสภาพบังคับทางอาญา วิธีการ เพื่อให้เกิดสิทธิในการดำเนินคดีในนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรในประเทศไทยซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนในขั้นตอนกระบวนการกล่าวคือมีมาตรการ ที่ชัดเจนทั้งในทางปฏิบัติเช่นมาตรการในเชิงบวก และมีมาตรการในเชิงลบกรณีที่มีการกระทำผิด กฎหรือระเบียบของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้เอง ความชัดเจนในกฎหมาย และในการบริหารจัดการ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของคณะกรรมการหมู่บ้าน จัดสรรหรือของผู้จัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ไม่มีสภาพบังคับชัดเจนตลอดจนการเข้าสู่สิทธิ ในการดำเนินคดีเพื่อให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ เข้ามากำกับดูแลระงับข้อพิพาท

REFERENCES

- Announcement of the Revolutionary Council, No. 286, Government Gazette, Special Issue, 89 (2515).
- Bureau of Real Estate Business Promotion, Department of Lands. (2004) Law on land allocation.(in Thai)
- Bureau of Real Estate Business Promotion, the establishment of a housing Real Estate Juristic Person (Bangkok Print Department of Lands 2016). (in Thai)
- Commonhold and Leasehold Reform Act 2002. Retrieved August 8, 2006, from <http://www.landreg.gov.uk/leyislation/comonhold>. Community Land Development Act. (1989). (in Thai)
- Community Schemes . Five years or (Seminar papers) : Land Titles office, Land Registry. (2002).
- Department of Lands. (2020).**Registration Information, Retrieved** January 22, 2019, from <http://app.dol.go.th/Option.aspx> (in Thai)
- Land Allocation Act. (2000). (in Thai)
- Herbert J. Rubin and Irene S. Rubin, **Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data**, 2nd ed. (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 2005).
- Ostrom E. (1990).**Governing The Commons**. The Evolution of Institutions for Collective Action.Political Economy of Institutions and Decisions.
- Office of the National Economic and Social Development Council, **The National Economic and Social Development Plan**.
- Panich,W. Common Property. Retrieved June 16,2020, from <https://www.gotoknow .org/posts/519909> (in Thai)
- Sricharoenwong, V. & Krityanwatch, P. (2016) Allocation of Land and Corporation Village Allocation).Regulations and announcements ofthe Central Land Development Board B.E. 2559, 1st edition,Publisher,Master Key Company Limited. (in Thai)
- Sumantrakul,T. (2019).**Common-Pool Resources – CPRs**.Retrieved June11, 2020, from <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act356.pdf> (in Thai)
-