



### บทที่ 3

## กฎหมายที่กำหนดรูปแบบองค์กรในการดูแลสาธารณูปโภคและ บริการสาธารณะที่เกิดจากการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดรูปแบบองค์กรในการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอันเกิดจากการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ด้วยการนำแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมาจากประเทศในแถบตะวันตก ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้บัญญัติขึ้นจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยขณะนั้นโดยมิได้ลอกเลียนแบบบทบัญญัติแห่งกฎหมายของชาติใด<sup>1</sup> ดังนั้น ในบทนี้จึงจะทำการศึกษามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวตามลำดับดังนี้

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 30 กฎหมายฉบับนี้จะกำหนดให้มีองค์กรในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไว้ในรูปแบบใดบ้าง แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร นอกจากนี้ยังต้องศึกษาว่า การได้ภาระจำยอมโดยผลของกฎหมายกำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับใดบ้าง

- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หมวด 4 เรื่องการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตั้งแต่มาตรา 43 ถึงมาตรา 53 บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จะกำหนดให้มีองค์กรบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไว้กี่รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีความเหมือนหรือแตกต่างจากแนวคิดตามกฎหมายเดิมอย่างไร แต่ละองค์กรมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเพียงใดบ้าง

- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กฎหมายนี้กำหนดให้มีองค์กรที่เรียกว่า นิติบุคคลอาคารชุดทันทีที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้เจ้าของร่วมตั้งแต่ในครั้งแรกเป็นต้นไป องค์กรดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อจุดประสงค์ใด องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะมีความเหมือนหรือแตกต่างจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอย่างไร คำว่าทรัพย์ส่วนกลางหมายถึงสิ่งใดได้บ้าง ดังนั้น จึงได้นำกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มาพิจารณาในรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 30

แม้ประกาศคณะปฏิวัติจะมีฐานะเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีผลบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปได้เช่นกันกับพระราชบัญญัติ เนื่องจากผู้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งถือเป็นรัฐอธิปัตย์ในขณะนั้น สามารถที่จะจัด

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ ดร.ทิวา เงินยวง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, 8 ตุลาคม 2548.

ให้มีบทบัญญัติตามแต่จะเห็นสมควรได้ หากเห็นว่าเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะไว้ได้ แต่การออกประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวเป็นการกระทำภายในระยะเวลาอันจำกัดความละเอียดรอบคอบ และความถูกต้อง เป็นธรรมก็อาจทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งต่างจากการออกกฎหมายขณะประเทศอยู่ในภาวะปกติที่จะต้องบัญญัติกฎหมายโดยผ่านการกลั่นกรองในหลายขั้นตอนก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา นำไปบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติต่าง ๆ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการบัญญัติบังคับในด้านการประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์ของภาคเอกชน เนื่องจากขณะนั้นไม่มีกฎหมายเป็นกรณีเฉพาะ การประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เป็นการค้าที่ดินเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหา ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ค้าที่ดิน ไม่รับผิดชอบหรือหาวิธีที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ หัวหน้าคณะปฏิวัติขณะนั้นเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องให้มีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนออกมาใช้บังคับ โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติที่ว่า "ในปัจจุบันนี้ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะเป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจสังคม และการผังเมือง"

เมื่อได้พิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้เป็นรัฐอธิปไตยขณะนั้นมีเจตนารมณ์ที่ดี ที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในโครงการจัดสรร ซึ่งพิจารณาได้จากบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ข้อ 30 ที่ว่า "สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่นให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไปและจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้"

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีและผู้จัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือได้ออนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต"

การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำโครงการจัดสรรที่ดินจำหน่าย แก่ประชาชนทั่วไปก็มีสาเหตุมาจากรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการในด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการตั้งชุมชนได้อย่างทั่วถึง หากพิจารณาความหมายจากคำนิยามของคำว่าโครงการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิบัติที่ว่า เป็นการจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้ค้ำประกันหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบการอุตสาหกรรม

จากคำนิยามดังกล่าวทำให้ได้เห็นภาพของโครงการจัดสรรที่ดินในรูปแบบที่มีผู้ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินให้ดำเนินการแบ่งที่ดินแปลงใหญ่ออกเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ก่อนนำออกจำหน่าย ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องปรับปรุงสภาพที่ดินให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย ในอนาคตด้วย เช่น จัดสร้างถนน ระบบระบายน้ำ จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา และระบบโทรศัพท์ เพื่อรองรับการให้บริการของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการจัดสรรต่าง ๆ จัดทำเฉพาะสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัยเท่านั้น การบำรุงรักษา ก็คงจะไม่เกิดปัญหาในการดูแลและไม่เป็นภาระต่อค่าใช้จ่ายมากนัก แต่เนื่องจากการจัดทำโครงการจัดสรรเป็นการประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องมีการแข่งขันทางการตลาดอยู่ด้วย ทำให้โครงการต่าง ๆ ได้นำสิ่งทีนอกเหนือจากความจำเป็นต่อการอยู่อาศัยที่เรียกว่า บริการสาธารณะมาเป็นจุดเด่นในโครงการของตน เพื่อเร่งให้เกิดการตัดสินใจซื้อ ที่ดินจัดสรรรวดเร็วยิ่งขึ้น บริการสาธารณะเป็นเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย แต่ไม่ใช่สิ่งที่จะต้องขาดเสียมิได้ เมื่อผู้จัดสรรได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้ว จึงเกิดปัญหาว่าใครจะมีหน้าที่ดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว

### 3.1.1 ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป

จากประเด็นคำถามที่ว่าใครมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดิน ตามบทบัญญัติข้อ 30 กำหนดให้สาธารณูปโภคเท่านั้นที่จะต้องมีการบำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป กฎหมายในส่วนนี้กำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษา ซึ่งคำว่าหน้าที่ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานของไทย ให้ความหมายว่า สิ่งที่ควรทำหรือสิ่งที่ต้องทำ<sup>2</sup> นั้นหมายถึงผู้จัดสรรที่ดินจะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ดินได้จัดทำขึ้น

<sup>2</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 1247.

ให้อยู่ในสภาพที่ดีดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่แรกและตลอดไป เหตุผลที่กฎหมายต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคอยู่เสมอ ตราบใดที่ยังไม่ทำนิติกรรมโอนไปยังบุคคลอื่น เมื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ย่อมจะมีสิทธิและหน้าที่ต่อทรัพย์สินนั้นด้วย นอกจากนี้ผู้จัดสรรยังเป็นผู้ได้รับประโยชน์แฝงที่ทำให้เพิ่มมูลค่าของที่ดินแปลงย่อยในโครงการของตน และยังเป็นผู้จัดสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ ย่อมจะรู้และเข้าใจวิธีการบำรุงรักษาเป็นอย่างดี จึงเป็นเหตุผลที่ชอบแล้วที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ดูแลรักษาแต่หากจะให้ทำหน้าที่ตลอดไปก็คงจะเป็นเรื่องที่ไม่ปกติในทางกฎหมาย เพราะผู้จัดสรรที่ดินคือผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด และจัดทำโครงการจัดสรรอื่นๆ ต่อไปอีก ดังนั้นกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรโอนกรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลอื่นที่สมัครใจจะรับโอนไปดูแลรักษาแต่กฎหมายไม่ได้กำหนดแน่ชัดว่าผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปเป็นใครได้บ้าง ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายในโครงการจัดสรรหรือบุคคลภายนอกก็ได้ ขอเพียงแต่มีความสามารถตามกฎหมายก็เป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ได้ การที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนเช่นนี้จึงเกิดปัญหาตามมา เช่น ผู้จัดสรรโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคของโครงการให้กับบุคคลภายนอกโครงการแล้วบุคคลนั้นนำทรัพย์สินไปจัดหาผลประโยชน์ให้กับตนเองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เมื่อเป็นเช่นนี้ความเดือดร้อนจึงเกิดแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นแล้วเช่น การจัดให้มีตลาดนัดในโครงการจัดสรร โดยผู้ดูแลรักษาสาธารณูปโภคจะเป็นผู้เก็บค่าเช่าที่ดินนำไปเป็นประโยชน์แก่ตน แสดงให้เห็นว่าผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในสาธารณูปโภคต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน นำประโยชน์สาธารณะของชุมชนไปหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง

ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินย่อมจะมีผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะดูแลรักษานั้นหมายถึงจะต้องออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย แต่กฎหมายในส่วนนี้ไม่ได้กำหนดมาตรการรองรับไว้ว่าผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป จะนำค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาจากที่ใด จึงเกิดรูปแบบการจัดหารายได้มาสำรองไว้เป็นค่าใช้จ่ายได้หลายวิธี เช่น การจัดเก็บค่าสาธารณูปโภคจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขณะทำสัญญา โดยคำนวณจัดเก็บไว้ล่วงหน้า 10 ปี หรือขอจัดเก็บครั้งเดียวแต่เป็นจำนวนที่คิดว่าเพียงพอต่อการดูแลรักษาสาธารณูปโภคในโครงการได้ตลอดไป แล้วนำเงินที่ได้มาบริหารจัดการโดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย วิธีการดังกล่าวนี้แม้จะแก้ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายได้ แต่หากผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนที่ดินที่ไม่สุจริต ปัญหาการบริหารจัดการอาจเกิดขึ้นได้

การที่กฎหมายกำหนดว่า สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงนั้น ย่อมหมายความว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการทุกแปลงได้ภาระจำยอมในที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคของโครงการ คำว่าภาระจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรพ 3 ลักษณะ 4 ตั้งแต่มาตรา 1387 ถึงมาตรา 1401 ได้ให้ลักษณะสำคัญที่เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้ว่าภาระจำยอมเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่ผูกพันอสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินที่ตัดทอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบกระเทือนอำนาจกรรมสิทธิ์ ภาระจำยอมอาจได้มาโดยทางนิติกรรมและทางอื่นนอกจากนิติกรรมผู้ได้ภาระจำยอมอาจจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกตัดทอนกรรมสิทธิ์ในบางกรณี เช่น การได้ภาระจำยอมโดยทางนิติกรรม

การได้ภาระจำยอมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามข้อ 30 แห่งประกาศคณะปฏิบัติฉบับที่ 286 นี้เป็นการได้โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม<sup>3</sup> นั่นคือได้มาโดยผลของกฎหมาย การได้ทรัพย์สินในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของทรัพย์สินหรือต้องใช้ระยะเวลา 10 ปี แต่อย่างไรก็ตามสำหรับกฎหมายที่กำหนดเรื่องการได้ภาระจำยอมของไทยปัจจุบันมีทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ดังนั้นจึงอาจยกมาพิจารณาได้ดังนี้

- ตามกฎหมายเอกชน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1312 บัญญัติว่า บุคคลใดสร้างโรงเรือนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต ท่านว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของโรงเรือนที่สร้างขึ้นแต่ต้องเสียเงินให้แก่เจ้าของที่ดินเป็นค่าใช้ที่ดินนั้น และจดทะเบียนสิทธิเป็นภาระจำยอม

- ตามกฎหมายมหาชนมีดังนี้

- พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 33 บัญญัติว่า ในเขตระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไม่ว่าบนบกหรือในน้ำ หรือใต้พื้นท้องน้ำหรือพื้นท้องทะเล ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารโรงเรือน ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดินทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตราย หรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ผลทางกฎหมายตามมาตรานี้คือ อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตการขนส่งปิโตรเลียมต้องรับภาระหรืองดเว้นการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์

- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 32 บัญญัติว่า ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือน หรือสิ่งอื่น ปลูกต้นไม้ หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

<sup>3</sup> พัทธมา คงมีสมบัติ, "ปัญหาการคุ้มครองเจ้าของทรัพย์สินและสามยทรัพย์สินในภาระจำยอม"

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 50-51.

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 30 กำหนดว่า สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ถือว่าตกอยู่ในภาวะจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้เกิดกรณีพิพาทในเรื่องภาวะจำยอมหลายกรณี ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายตลอดมา เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2284/2523 ที่วินิจฉัยว่าการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ซื้อที่ดินมาจากจำเลยแล้วทำการปรับปรุงเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป โดยทำถนนในที่ดินด้วยนั้น ถือได้ว่าถนนเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรร จึงต้องอยู่ในภาวะจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามนัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 แม้ว่าถนนยังมีชื่อจำเลยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291-1292/2538 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ที่ 2 ในฐานะผู้จัดสรรที่ดินได้จัดถนนและสระว่ายน้ำเป็นสาธารณูปโภคบนที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่ผู้ซื้อบ้านในโครงการ ถนนและสระว่ายน้ำจึงเป็นภาวะจำยอม เป็นประโยชน์แก่ที่ดินทุกแปลง ซึ่งเป็นภาวะจำยอมโดยผลของกฎหมายติดกับตัวทรัพย์สินผูกพันแก่บุคคลที่เป็นเจ้าของภาวะจำยอม ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1387 เมื่อจำเลยที่ 4 รับโอนที่ดินไปจึงต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาให้คงสภาพตลอดไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 1394 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 จำเลยที่ 4 สร้างโรงรถและปิดกั้นที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1952/2539 วินิจฉัยว่า โจทก์ได้ซื้อและรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมตึกแถวจากบริษัทจัดสรรที่ดิน โดยมีการโฆษณาว่า มีทางเข้าออกตึกแถวได้ แม้ไม่ปรากฏว่าบริษัทจัดสรรที่ดินเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการแสดงออกโดยปริยายว่า จัดให้มีสาธารณูปโภคคือ ทางพิพาทอันถือได้ว่าเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 10 ส่วนการที่บริษัทจัดสรรที่ดินจะขออนุญาตจัดสรรที่ดินหรือไม่ก็เป็นเรื่องหนึ่งต่างหาก ดังนั้นทางพิพาทจึงเป็นภาวะจำยอมตามกฎหมายแก่ที่ดินจัดสรรและที่ดินที่โจทก์ซื้อ

อนึ่ง การได้ภาวะจำยอมโดยผลของกฎหมายตามความในข้อ 30 แห่งประกาศปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นั้น เป็นการได้ทรัพย์สินในที่ดินของผู้อื่นตามผลของกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้ได้ภาวะจำยอมไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปแต่อย่างใด การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมต่อผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปมากนัก เพราะหากไม่มีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสาธารณูปโภครวมเข้าไปกับราคาขายที่ดินจัดสรรในโครงการตั้งแต่แรกแล้ว คงไม่มีผู้จัดสรรที่ดินคนใดที่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ตลอดไป ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรเอาไว้เอง

อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้กำหนดทางออกไว้สำหรับประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้แล้วนั่นคือการเปิดทางให้ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปสามารถดำเนินการโอนสาธารณูปโภคให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในบริเวณนั้นได้

### 3.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่างๆ ตอบสนองความต้องการของชุมชนตามลำดับแห่งความสำคัญด้วยเหตุผลพื้นฐานเดิมที่ว่ารัฐมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากประชาชนทุกคนที่อยู่ภายในรัฐ ตลอดไปโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด ฉะนั้นจึงเป็นเหตุผลที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีองค์การไว้รองรับการดูแลสาธารณูปโภคอันเกิดจากการจัดสร้างของภาคเอกชน กฎหมายข้อ 30 วรรคสอง แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 กำหนดเป็นหลักไว้ว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือได้ออนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต

หากจะพิจารณาให้เข้าใจได้อย่างง่าย ๆ จากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ก็น่าจะหมายความว่า หน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปจะสิ้นสุดลงทันที นับตั้งแต่ได้แสดงเจตนาอุทิศหรือทำนิติกรรมการโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ นั่นคือ องค์การของภาครัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากผู้มีกรรมสิทธิ์คนเดิมทันที การอุทิศหรือการทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์สาธารณูปโภค มีข้อแตกต่างอันเป็นหลักกฎหมายที่ควรนำมากล่าวถึงดังนี้

การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์นั้นที่ดินจะโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ การอุทิศให้ไม่จำเป็นต้องทำนิติกรรมในลักษณะที่ขอทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนก็มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย แม้ผู้รับยังไม่ไปขอเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดก็ตาม ที่ดินที่มีการอุทิศให้นั้นก็เป็นที่สาธารณประโยชน์เพราะมีการใช้ประโยชน์โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนั้นอยู่แล้ว

กรณีโอนกรรมสิทธิ์ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องขอทำนิติกรรมโดยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ตามหลักที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525 เรื่องการให้ทรัพย์สิน<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 525 "การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่าย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้การให้ย่อมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ"

การที่กฎหมายบังคับให้ทำนิติกรรมให้ถูกต้องตามแบบของกฎหมายกรณีโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เนื่องจากองค์การของรัฐดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรดังนี้

- เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, 51, 53 และมาตรา 56 กำหนดไว้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีและบำรุง การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น ภายในเขตเทศบาล

- สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 25 กำหนดไว้ว่า สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น และการสาธารณูปการต่าง ๆ ภายในเขตสุขาภิบาล (ปัจจุบันองค์กรนี้ถูกยกเลิกแล้ว)

- จังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 กำหนดไว้ว่า จังหวัดมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การสาธารณูปการต่าง ๆ

### 3.2 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะผู้จัดสรรที่ดิน เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมากกว่าที่ผ่านมา ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เดิมถูกวิจารณ์ว่ามีช่องว่างให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ในทางธุรกิจ อีกทั้งไม่เปิดทางเลือกให้กับผู้จัดสรร และผู้ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรร ที่จะให้มีการดูแลรักษาสาธารณูปโภคตามมติของเสียงส่วนใหญ่ โดยมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นรัฐสภาจึงได้อนุมัติพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินให้มีการใช้บังคับต่อจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินจะผ่านการพิจารณานั้นได้มีกระบวนการทางนิติบัญญัติในหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ในขั้นยกร่างกฎหมายซึ่งจะต้องผ่านการกลั่นกรองตั้งแต่ส่วนราชการที่เป็นต้นเรื่อง ผ่านกระทรวงที่สังกัด ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาของวุฒิสภา นับว่าเป็นขั้นตอนที่ยาวนาน ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหวังว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฉบับนี้จะมีบทบาทในการ



แก้ปัญหาสังคมของหมู่บ้านจัดสรรโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

ในหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่มาตรา 43 ถึงมาตรา 53 คือส่วนที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติถึงองค์กรที่จะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน นั่นคือกำหนดให้มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นครั้งแรกในกฎหมายไทย เป็นการเปิดทางเลือกใหม่ให้ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่จะมีคนกลางเข้ามารับหน้าที่ต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนไว้ได้ดีเช่นเดิม แต่มีภาระต้องออกค่าใช้จ่ายของนิติบุคคล เมื่อพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมีบทบัญญัติเช่นนี้แล้ว ดังนั้นจึงสมควรที่จะพิจารณาในรายละเอียดว่ารูปแบบขององค์กรในการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามกฎหมายนี้มีลักษณะใดบ้าง โดยจะเสนอเป็นลำดับดังนี้

### 3.2.1 ผู้จัดสรรที่ดิน

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้นำหลักการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อ 30 มาบัญญัติไว้เช่นเดิมโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดทำขึ้นในโครงการจัดสรรให้มีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป ตามหลักกรรมสิทธิ์ของกฎหมายเอกชน ที่ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ย่อมมีทั้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา 1336<sup>5</sup> กฎหมายบังคับผู้จัดสรรให้บำรุงรักษาเฉพาะสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น แต่คำว่าสาธารณูปโภคกฎหมายมิได้ให้นิยามไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าอะไรบ้างที่เป็นสาธารณูปโภค เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อที่ดินกับผู้จัดสรรเนื่องจากมีผลผูกพันไปถึงหน้าที่บำรุงรักษาตามกฎหมายด้วย การที่กฎหมายมาตรา 43 วรรคแรก ยกตัวอย่างสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคไว้เพียง ถนน สวน สนามเด็กเล่น เท่านั้น จึงทำให้เกิดคำถามว่าทางเท้าที่อยู่ติดกับถนนรั้วรอบหมู่บ้าน ฝาท่อระบายน้ำ บริเวณที่ถูกรถในหมู่บ้าน พื้นที่ว่างอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เว้นช่องว่างระหว่างแปลง สะพานในหมู่บ้าน ลูกกระพรวนเพื่อลดความเร็วของรถต้นไม้ที่ปลูกลงในที่ว่างทั้งที่เป็นร่มเงาและเพื่อประดับให้สวยงาม สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการจัดสร้างโดย

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ผู้จัดสรรที่ดิน แล้วมีฐานะเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ เพราะหากพิจารณาตามกฎหมายเดิม (ปว. 286) ได้มีกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติของกรมที่ดิน กำหนดสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคเฉพาะที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัยเท่านั้น ซึ่งประกอบไปด้วย ถนนระบบการระบายน้ำ วิธีการบำบัดน้ำเสีย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ หากมีสิ่งอื่นที่นอกเหนือจากนี้เพิ่มขึ้นมาในโครงการจัดสรรแล้ว ถ้อยคำที่เรียกจะไม่ใช้สาธารณูปโภคเพียงอย่างเดียว แต่จะเพิ่มคำว่า บริการสาธารณะ เข้ามาด้วย ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ในส่วนที่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้จัดสรรที่ดิน เพราะหากสิ่งนั้นเป็นบริการสาธารณะ กฎหมายไม่บังคับผู้จัดสรรให้ดูแลรักษา แม้จะเกิดจากการจัดทำขึ้นโดยผู้จัดสรรก็ตาม ดังนั้นจึงมีวิทยานิพนธ์ งานวิจัย หรือรายงานการประชุม สัมมนาหลายฉบับเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมายในส่วนนี้โดยขอให้ระบุอย่างชัดเจนว่า สิ่งใดเป็นสาธารณูปโภค และสิ่งใดเป็นบริการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องหน้าที่บำรุงรักษาตามกฎหมาย

ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่จัดทำขึ้นในโครงการจัดสรรคือผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งหมายถึงผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน และให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย

จากคำนิยามดังกล่าวอธิบายได้ว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะเป็นใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดา นิติบุคคลคณะบุคคล ก็มีสิทธิที่จะเป็นผู้จัดสรรได้ หากได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ทำการจัดสรรที่ดินนอกจากนี้กฎหมายยังเขียนคลุมไปถึงผู้รับโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน หากเป็นกรณีผู้จัดสรรเดิมไม่มีความสามารถตามกฎหมายที่จะดำเนินการต่อไปได้ การโอนใบอนุญาตไปยังบุคคลอื่นนั้นจะมีผลให้หน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคต้องโอนตามไปด้วย

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยื่นขอรับใบอนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบแล้ว คณะกรรมการก็จะพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ขอได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แต่จะไม่พิจารณาไปถึงว่า ผู้ยื่นคำขอเคยมีผลงานด้านการจัดสรรที่ดินที่ผ่านมาแล้วอย่างไร ทำให้กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองผู้ซื้อไปถึงความรับผิดชอบในอนาคตได้ จึงเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาเรื่องการดูแลสาธารณูปโภคในอนาคตของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพราะหากเป็นผู้จัดสรรที่เป็นบริษัทใหญ่ มีชื่อเสียงมานาน ก็จะพยายามสร้างผลงานที่ดีแก่ผู้ซื้อตลอดไป โดยการจัดหาระบบบริหารจัดการที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของโครงการ หรือสร้างระบบดูแลรักษาที่ดีต่อจากผู้จัดสรรต่อไป ปัญหาทางสังคมอันเกิดจากสาธารณูปโภคก็จะมี แต่หากเป็นผู้จัดสรรที่มีแนวคิดเพียงต้องการหากำไรจากธุรกิจนี้ให้มากที่สุด โดยขาดคุณธรรมและขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เมื่อขายที่ดินแปลงย่อยในโครงการได้ทุกแปลงแล้ว ก็จะไม่สนใจหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยละทิ้งการดูแลไปทันที ปัจจุบันมีผู้จัดสรรที่ดินจำนวนมากใช้วิธีการเช่นนี้ ปัญหานี้เป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากกฎหมายเดิม (ปว. 286)

ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงเพิ่มหลักการใหม่เข้าไปในมาตรา 43 วรรคสองที่ให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการบังคับผู้จัดสรรให้จัดหาอาคาร หรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน และให้นำมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักการนี้คือการกำหนดสภาพบังคับผู้จัดสรรให้ทำหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคไปจนกว่าจะพ้นความรับผิดชอบตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในวันที่ยื่นขออนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการจัดสรร ซึ่งกำหนดว่าต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี นับแต่วันที่จัดทำสาธารณูปโภคทั้งโครงการแล้วเสร็จ ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2545

กรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคขณะที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของตน คณะกรรมการจัดสรรมีอำนาจบังคับให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกันชำระเงินต่อคณะกรรมการเพื่อนำไปใช้บำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ การที่กฎหมายจัดให้มีระบบค้ำประกันสาธารณูปโภคดังกล่าวย่อมจะช่วยแก้ปัญหาผู้จัดสรรที่ขาดคุณธรรมและไม่รับผิดชอบต่อสังคมในทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีระบบค้ำประกันดังกล่าวน่าจะยังไม่เพียงพอที่ผู้จัดสรรจะเกรงกลัวต่อสภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้ได้ เพราะการบังคับเอาเงินจากผู้จัดสรร ผู้จัดสรรก็จะกำหนดราคาขายเมื่อไว้ตั้งแต่ขณะทำสัญญาซื้อขายแล้ววิธีการบังคับตามมาตรา 43 วรรคสอง จึงไม่เพียงพอต่อการกำหนดเป็นสภาพบังคับผู้จัดสรรที่ละทิ้งหน้าที่ได้

การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินได้ตัดผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปออกจากผู้รับผิดชอบดูแลสาธารณูปโภคนั้น เห็นว่าเป็นหลักการที่ถูกต้องแล้ว ทั้งนี้เพราะผู้รับโอนสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดินแม้จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดิน แต่ก็ไม่สามารถหาประโยชน์ใด ๆ จากทรัพย์สินนั้นได้ เช่น หากจะนำไปให้เช่า หรือตั้งด่านจัดเก็บค่าผ่านทางในหมู่บ้านปัญหามวลชนจะเกิดขึ้นที่ เพราะผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงได้ภาระจ่ายอมเหนือที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจึงมีสิทธิที่จะใช้สอยที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคได้ตลอดไป และผู้รับโอนกรรมสิทธิ์แม้จะมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่จะทำให้ภาระจ่ายอมลดไป หรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในสาธารณูปโภคที่มีเพียงหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค แต่สิทธิถูกตัดทอนลงไปด้วยภาระจ่ายอม

อนึ่ง หน้าที่จัดทำสาธารณูปโภคเดิมเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องจัดทำและบำรุงรักษาเพราะเป็นผลสืบเนื่องจากอำนาจจัดเก็บภาษีจากพลเมืองในรัฐนั้น เมื่อรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษา ต่อมารัฐได้โอนอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่เอกชนซึ่งเป็นผู้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินออกจำหน่ายได้ จึงถือว่าผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่ลำดับถัดมา แต่ปัจจุบันปรากฏว่าผู้จัดสรรละเลยต่อหน้าที่ รัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะรับโอนสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรไปบำรุงรักษา จึงเกิดแนวคิดที่จะหาคนกลางที่ไม่ใช่ผู้จัดสรร ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ และไม่ใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้รับผิดชอบสาธารณูปโภคต่อจากผู้จัดสรร ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดนำรูปแบบนิติบุคคลเฉพาะเรื่องตามแบบนิติบุคคลอาคารชุดมาใช้โดยการบัญญัติกฎหมายที่รองรับฐานะของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้น

### 3.2.2 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

การที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินกำหนดให้มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นตามกฎหมายไทย นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่น่าจะเป็นความหวังในการแก้ปัญหา กรณีที่จะมีองค์กรตามกฎหมายมหาชนขึ้นมา รับโอนสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน แนวคิดเรื่องนี้อ้างอิงมาจากนิติบุคคลอาคารชุด แต่วิธีการอาจต่างกันไปบ้างตามแต่ผู้ร่างกฎหมายจะเห็นว่าส่วนใดที่ต้องเดินตามและส่วนใดต้องแยกไว้เฉพาะหากพิจารณาวัตถุประสงค์การจัดตั้งนั้นจะคล้ายกันมากนั่นคือ ดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนที่รับโอนจากผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นองค์กรของภาคเอกชนที่มีแนวคิดคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เนื่องจากมีตัวแทนของสมาชิกในชุมชนนั้นเข้าไปบริหารองค์กรโดยใช้อำนาจรัฐเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจ ลักษณะดังกล่าวที่สังเกตได้คือการจัดทำข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วนำไปจดทะเบียนไว้ ณ สำนักงานที่ดินซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีกฎหมายมหาชนระดับพระราชบัญญัติรองรับฐานะความเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้แล้วนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรยังได้นำพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ด้วย นั่นคือการส่งเสริมให้สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเข้าไปบริหารชุมชนได้ด้วย เมื่อเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้วย่อมจะมีสภาพบังคับสมาชิกของชุมชนได้ตามมติของคนส่วนใหญ่ เช่น หากคนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านนั้นมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือมีการร่างข้อบังคับขึ้นแล้วสามารถใช้บังคับต่อสมาชิกของชุมชนนั้นได้ทุกคน แม้ไม่สมัครใจที่จะเป็นสมาชิกก็ยกขึ้นอ้างไม่ได้ เว้นแต่สมาชิกผู้คัดค้านจะทำให้ตนเองพ้นจากการเป็นสมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยการขายที่ดินจัดสรรในหมู่บ้านนั้นแล้วย้ายออกไป ส่วนที่มีผลบังคับก็จะโอนไปยังผู้ซื้อที่ดินรายใหม่แทนผู้ซื้อเดิม

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะเป็นเสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ต่อเนื่องมาจากครอบครัว หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถจัดตั้งได้มากและบริหารกันอย่างเป็นระบบที่ดีแล้ว จะส่งผลให้องค์กรทางปกครองที่มีขนาดใหญ่กว่ามีประสิทธิภาพได้

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้ผู้จัดสรรหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามกฎหมายได้ เป็นการเปิดทางเลือกใหม่ให้กับผู้จัดสรรที่ดินให้กว้างขึ้น แต่การจัดตั้งนั้นกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ๆ หลักการที่สำคัญคือเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้พิจารณาว่าควรจัดระเบียบชุมชนด้วยการนำหลักนิติรัฐมาใช้โดยการจัดตั้งองค์กรที่มีฐานะทางกฎหมายให้เข้ามาดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะของชุมชนหรือไม่ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายขององค์กรด้วยกันทุกคน

การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีทางเลือกที่จะจัดระเบียบชุมชนของตนด้วยการรับโอนสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรไปบำรุงรักษานั้นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรบางส่วนมองว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน เหตุใดตนจะไปปรับหน้าที่ของผู้จัดสรรมาเป็นภาระแทน เพราะไม่ต้องการออกค่าใช้จ่ายให้กับองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นตลอดไป จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นได้น้อย หากจะพิจารณาตามหลักผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินใด ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือแม้แต่รัฐต่างก็มีส่วนได้รับผลประโยชน์จากทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรด้วยกันทั้งสิ้น อาจจะแตกต่างกันที่เวลา สถานที่ และผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินที่ไม่เท่ากัน

### 3.2.3 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุมัติให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา 44 (2) ได้ก็จะต้องผ่านการดำเนินการตามมาตรา 44 (1) ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินมาก่อน นั่นคือผู้จัดสรรที่ดินแสดงความประสงค์ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ก่อน ซึ่งบางคนมองว่าเป็นการให้สิทธิผู้ซื้อที่จะเลือกวิธีการดูแลประโยชน์สาธารณะในชุมชนของตนได้ก่อน หากทำไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด กฎหมายจะให้สิทธิแก่ผู้จัดสรรที่ดินที่จะมีวิธีดำเนินการส่งมอบหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามกฎหมายไปยังองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ที่จะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยให้

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือได้ตรวจสอบว่าวิธีการที่จะนำมาใช้บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินในลำดับต่อไปนั้นมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะดูแลประโยชน์สาธารณะของชุมชนได้หรือไม่ กรณีตามมาตรา 44 (2) นี้ กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้จัดสรรที่จะเลือกเสนอแนวทางได้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ สำหรับการขออนุมัติต่อคณะกรรมการที่เคยปรากฏแล้วคือ การขอจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะ เมื่อขอจัดตั้งเป็นกองทุนก็จะต้องมีเงินจำนวนหนึ่งที่ผู้จัดสรรจะมอบให้เพื่อนำไปลงทุนและนำดอกผลที่ได้มาใช้จ่ายในการบริหารหรือบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากปรากฏว่าผลประโยชน์ที่ได้ไม่เพียงพอก็จะส่งผลต่อคุณภาพของการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามไปด้วย คำว่าจัดตั้งกองทุนที่เรามักจะได้ยินอยู่บ่อย ๆ เมื่อไม่นานมานี้ นั่นคือ กองทุนหมู่บ้านซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินจัดส่งให้แก่หมู่บ้านนำไปลงทุนตามความต้องการของสมาชิกในหมู่บ้าน เพื่อนำดอกผลไปใช้ในกิจกรรมของหมู่บ้าน

การเลือกจัดตั้งเป็นกองทุนก็ถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้มีองค์กรเอกชนขึ้นมารับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อจากผู้จัดสรร ส่งผลให้ผู้จัดสรรหลุดพ้นจากหน้าที่ตามกฎหมายได้ แต่หากปรากฏว่าการขอดำเนินการไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ หรือมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรแล้ว แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้หน้าที่บำรุงรักษา ยังคงอยู่กับผู้จัดสรรที่ดิน กฎหมายจึงเปิดทางเลือกสุดท้ายตามมาตรา 44 (3) ด้วย การขอจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์สิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นสาธารณะประโยชน์

### 3.2.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งองค์กรของตนในรูปแบบนิติบุคคลประเภทต่างๆ และเปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรที่ดินเลือกวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อให้ผู้จัดสรรหลุดพ้นจากหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้ กฎหมายจึงกำหนด วิธีการสุดท้ายคือการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับทุกคนหลักกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการเดิมของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อ 30 รัฐจะต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่รับโอนกรรมสิทธิ์จากภาคเอกชนอย่างมีรูปแบบที่ชัดเจน หน่วยงานที่ได้รับโอนส่วนใหญ่จะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบคลุมถึงบริเวณพื้นที่ที่จะรับโอน เนื่องจากจะมีผลต่อการเข้าไปบำรุงรักษาเป็นประจำ เช่น หากหมู่บ้านมีพื้นที่อยู่ในเขตเทศบาล ผู้รับโอนก็จะเป็นเทศบาลสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรที่ได้โอนกรรมสิทธิ์จากผู้จัดสรรแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์แห่งหน่วยงานของตนได้เช่น

การตัดถนนสาธารณะผ่านเข้าไปในสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ ได้ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณจัดซื้อที่ดินหรือออกกฎหมายเวนคืนแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าฉบับก่อน ๆ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดที่ 9 มาตรา 284 และ 290 บทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญบางประการ เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>6</sup> ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

- อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

13. การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดทำให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดทำให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและ  
สาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา  
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
  - องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์  
ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้
    1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา  
จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
    2. การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
    3. การประสานการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
    4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิ เสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. การจัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้น เป็นการสมควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

27. การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส  
 28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5. การผังเมือง

6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

7. การวิศวกรรมจราจร

8. การขนส่ง

9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

11. การควบคุมอาคาร

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

15. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

16. การสาธารณสุข

17. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

18. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

19. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

20. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

21. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงพยาบาลและ  
 สถานะสถานอื่น ๆ

22. การจัดการศึกษา

23. การสาธารณสุขการ

24. การสังคมสงเคราะห์

25. การส่งเสริมการกีฬา

26. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

27. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

28. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ  
 เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย  
 หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้  
 กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่  
 กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย

2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

6. การจัดการจราจร

7. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย

9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

11. การควบคุมอนามัย และความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ

สถานบริการอื่น

12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

- ท้องถิ่น
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

#### - องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมีหน้าที่ต้องทำในเขตของตนดังนี้

- และสิ่งปฏิภูล
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิภูล
  3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
  6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการดังต่อไปนี้ได้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง<sup>7</sup>

ตามหลักกฎหมายที่ปรากฏนี้แสดงให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าในรูปแบบปกติหรือในรูปแบบพิเศษ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของตน เมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ดังนั้นจึงต้องพิจารณาทางเลือกสุดท้ายที่จะหลุดพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรได้ นั่นคือขอจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นที่สาธารณประโยชน์\* ซึ่งฐานะทางกฎหมายก็จะต่างไปจากเดิมที่เป็นเพียงทรัพย์สินของเอกชน เปลี่ยนเป็นทรัพย์สินของมหาชน หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนทั่ว ๆ ไปได้

### 3.3 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ปัจจุบันปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ได้มีการสะสมปัญหามากขึ้นประกอบกับระบบการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องการพักอาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารแยกจากกัน เป็นสัดส่วนได้ จำเป็นต้องมีกฎหมายที่จัดวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นใหม่ เพื่อให้ผู้ที่พักอาศัยในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกออกเป็นสัดส่วน และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะซื้อห้องชุดพักอาศัย ดังนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติอาคารชุดขึ้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 6 ตอนที่ 67 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 30 เมษายน 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2522

<sup>7</sup> สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, รวมกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2543), หน้า 161-162.

\* ที่สาธารณประโยชน์คือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งโดยสภาพแล้วประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน เช่น ถนนสาธารณะ แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรได้

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 คือ หลักการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด โดยให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของแต่ละคนเป็นเอกเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ให้มีกรรมสิทธิ์ร่วมในสิ่งต่างๆ ที่ใช้ร่วมกัน และยังเป็นกรบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพย์สินส่วนกลาง และการเสียค่าใช้จ่ายร่วมกันในการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง โดยกำหนดให้จัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุด ทำหน้าที่ดูแลและจัดการทรัพย์สินส่วนกลางที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในอาคารชุดแต่ละแห่งด้วย

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นับเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่กำหนดรูปแบบขององค์กรในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร นั่นคือ การกำหนดให้องค์กรที่เรียกว่า นิติบุคคลอาคารชุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วม ดังนั้นจึงสมควรที่จะศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลอาคารชุดด้วย

### 3.3.1 นิติบุคคลอาคารชุด

นิติบุคคลอาคารชุด หมายถึง นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เท่านั้น การจดทะเบียนจะต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ที่อาคารชุดนั้นตั้งอยู่ เมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้วก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย สามารถมีสิทธิ หน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่โดยสภาพจะไม่สามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ที่กฎหมายอาคารชุดและข้อบังคับกำหนดไว้

วัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดนั้น ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด มาตรา 33 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เพื่อทำหน้าที่จัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง และให้มีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ตามมติของเจ้าของร่วมภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลอาคารชุดตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่มีการแบ่งแยกการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของอาคารว่าอาคารชุดดังกล่าวเป็นอาคารประเภทใด เนื่องจากปัจจุบันอาคารชุดมีหลายประเภท วัตถุประสงค์แห่งการใช้ย่อมจะแตกต่างกัน ดังนั้นการดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินส่วนกลางก็ควรจะกำหนดให้แตกต่างกันด้วย เช่น การใช้ทรัพย์สินส่วนกลางที่เป็นอาคารชุดพักอาศัยกับอาคารชุดคอมเพล็กซ์ที่มีศูนย์การค้า ผู้ใช้ทรัพย์สินส่วนกลางก็ย่อมจะแตกต่างกัน

วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลอาคารชุด นอกจากที่กำหนดได้ตามบทบัญญัติมาตรา 33 แล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้กำหนดวัตถุประสงค์ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางด้วย ซึ่งอาจ

เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม หรืออาจกำหนดไว้ในข้อบังคับที่ได้ยื่นจดทะเบียนไว้และ  
ที่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมอย่างถูกต้องแล้ว แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ทรัพย์สินส่วนกลางที่นิติบุคคลอาคารชุดจะต้องดูแลรักษาแทนเจ้าของร่วมจะประกอบไปด้วยส่วน  
ของอาคารที่ไม่ใช่ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์  
ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม โดยสามารถนำมาแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด
2. ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
3. โครงสร้างและสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคาร
4. อาคารหรือส่วนของอาคารและเครื่องอุปกรณ์ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
5. เครื่องมือและเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน
6. สถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแก่อาคารชุด
7. ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

นิติบุคคลอาคารชุดมิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้จัดตั้ง  
ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาทรัพย์สิน  
ส่วนกลางจากเจ้าของร่วมตามอัตราส่วนแห่งการถือกรรมสิทธิ์ มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง  
แทนเจ้าของร่วม โดยมีผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้บริหารจัดการ หรือแสดงเจตนาก่อนนิติสัมพันธ์  
ต่างๆ แทนนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งหลักกฎหมายนี้จะแตกต่างจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีวัตถุประสงค์  
การจัดตั้งเพื่อรับโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่อจากผู้จัดสรรที่ดิน ทำให้  
นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ในนามของนิติบุคคล โดยมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแปลงย่อย  
ในโครงการเป็นสมาชิกทุกคน สมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็น  
สาธารณูปโภค แต่ได้มาซึ่งภาระจ่ายอมและสามารถใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง  
เท่านั้น

นิติบุคคลอาคารชุดจัดตั้งได้ง่ายกว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาก เพียงมีการโอนกรรมสิทธิ์  
ห้องชุดให้ผู้ซื้อรายเดียวหรือหลายรายในครั้งแรก ก็จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดพร้อมกันเลย  
สืบเนื่องจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับนิติบุคคลอาคารชุดมีองค์ประกอบ มีวัตถุประสงค์ มีลักษณะ  
และมีการดำเนินการไม่เหมือนกันทีเดียว ในเรื่องนิติบุคคลอาคารชุดเป็นการอาศัยการใช้ทรัพย์สินบุคคล  
เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนกลางกับการที่จะบริหารตัวอาคารให้อยู่ในสภาพปกติเรียบร้อยดีขึ้น ส่วนนิติบุคคล  
หมู่บ้านจัดสรรเป็นสิ่งที่อยู่นอกแปลงที่ดินที่ซื้อ ที่มีการเชื่อมโยงใช้ด้วยกัน คือทางสาธารณะ สาธารณูปโภค

การเก็บขยะ การชำระค่าใช้จ่ายบำรุงรักษาสาธารณูปโภค การทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพที่ดี ฉะนั้น บางส่วนจะคล้ายกับนิติบุคคลอาคารชุดแต่ในขณะเดียวกันบางส่วนแยกออกมาต่างหาก<sup>8</sup>

จากผลการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้มีองค์กร ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาสิ่งที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางหรือสาธารณูปโภคไว้แทน เจ้าของร่วมหรือสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ถึงแม้ว่าแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ อาจแยกจากกันได้อย่างชัดเจนเป็น 2 แนวทางคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะกำหนดให้มี องค์กรต่าง ๆ ขึ้นเพื่อทรัพย์สินที่มีภาระจำยอมตามกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้มีองค์กรเพียงรูปแบบเดียวเพื่อจัดการทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมตามกฎหมายเฉพาะ

เมื่อได้รายละเอียดกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรในการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะแล้ว ในบทต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ว่า ปัญหาหลัก ๆ ที่เกิดจากการจัดตั้งและการบริหารองค์กรที่เรียกว่า นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีลักษณะอย่างไรบ้าง และควรจะแก้ปัญหานั้นด้วยวิธีการใด

---

<sup>8</sup> กิตติยา ฆนิตรัตน์กร, "นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร"(วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548), หน้า 48.