

กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับการจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนกลาง  
Housing Estate Juristic Person Law and Public Property Management,  
Public Utilities

ศิริวรรณ กมลสุขสถิต<sup>1</sup>  
Siriwan Kamolsuksatit

**บทคัดย่อ**

การจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนกลางของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นกับการอยู่อาศัยในลักษณะชุมชน ที่ส่งผลให้เกิดทรัพย์สินหรือที่ดินอันเป็นส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Public services) และการมีสาธารณูปโภค หมู่บ้านจัดสรรเป็นรูปแบบหนึ่งของการอยู่อาศัยแบบชุมชนที่เกิดขึ้น อันส่งผลให้เกิดทรัพย์สินหรือที่ดินอันเป็นส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Public services) และสาธารณูปโภคที่เหมาะสม แต่เดิมภาครัฐเองเป็นผู้จัดสร้างสาธารณูปโภคในแต่ละท้องที่ตามความพร้อมของงบประมาณและความต้องการของประชาชน ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงบทบาท ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 จึงเป็นกฎหมายที่ใช้ในเรื่องการจัดสรรที่ดินเป็นฉบับแรกและภายหลังประกาศคณะปฏิวัติ 286 ถูกยกเลิกและประกาศพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ออกใช้โดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นหลักคือควรมีการจัดตั้งองค์กรเอกชนที่มีความเป็นบุคคลตามกฎหมาย จนกระทั่งปัจจุบันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) ปีพ.ศ.2558 การตั้ง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” จึงเป็นการสร้างองค์กรที่เข้ามามีบทบาทให้กับคุณภาพชีวิตที่เพิ่มขึ้นในสังคมปัจจุบัน เพื่อรับถ่ายโอนสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรต่อจากผู้จัดสรรที่ดินไปดูแลบำรุงรักษา ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางอันได้แก่ที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคร่วมกัน และการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการหมู่บ้านจัดสรร และให้นิติบุคคลยังคงอยู่ต่อไปได้ นำไปสู่การให้สมาชิกในชุมชนได้เข้ามาดูแล จัดการใช้ประโยชน์ บำรุงรักษาในชุมชนของตนเองได้อย่างสมประโยชน์ ตามประสงค์ และในขณะเดียวกันรัฐก็สามารถที่จะไปดำเนินการจัดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ตามประสงค์ในเรื่องอื่น ๆ

**คำสำคัญ:** นิติบุคคล,หมู่บ้านจัดสรร,สาธารณูปโภคส่วนกลาง

**Abstract**

The central utility management of the housing estate juristic person is a concept that occurs in the form of community living, which results in the public property or land in the middle for public services and the use of public housing utilities as one form of community living that results in a property or land that is central. In the past, the government created the public domain in each area according to the

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง อีเมล siriwan.ak@gmail.com  
Ph.d. students. Doctor of Laws, Ramkhamhaeng University. Email: siriwan.ak@gmail.com

readiness of the budget and the needs of the people. Later, the role of the announcement of the committee was changed. The Revolution No. 286 dated November 24, 1972 was the law that used to allocate land and the first announcement of the Revolutionary Council 286 was abolished and the royal decree. Land allocation law B.E. 2543 was issued with a focus on the main issue: a private organization should be established as a legal person until the amendment of the Land Allocation Act B.E. 2543 (Issue 2) B.E. 2015, the establishment of the "Housing Estate Juristic Person" is therefore the creation of an organization that has played a role in increasing quality of life in today's society in order to transfer public utilities and public services. Of the housing village after the land developer went to look after the maintenance to be a juristic person in order to have the authority and duty to look after the common property, which is the land that is public providing mutual utility and public services in the housing project leads to members of the community to view, manage, use, maintain, and benefit their own communities as intended and at the same time The state is able to proceed to provide public services to the people as needed in other matters.

**Keywords:** juristic person, housing village, public utility

## บทนำ

ที่อยู่อาศัยคือปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่มีความจำเป็นและสำคัญ ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองใหญ่ที่รองรับกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ทำให้มีคนมากมายหลั่งไหลกันเข้ามา ดูเหมือนว่าที่อยู่อาศัยจะเริ่มขาดแคลนทั้งพื้นที่ งบประมาณรัฐที่ต้องเข้ามาดูแล นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงเกิดขึ้น เป็นการใช้พื้นที่อย่างคุ้มค่า และการดูแลพื้นที่นั้นเองโดยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ที่อยู่อาศัยจึงนับว่าก่อให้เกิดผลดี ทั้งในด้านประโยชน์ส่วนเอกชน และการแบ่งเบาภาระของรัฐให้ใช้ศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐไปก่อสาธารณประโยชน์ให้คนในรัฐเรื่องอื่น

การอยู่อาศัยที่ในลักษณะชุมชนส่งผลให้เกิดทรัพย์สินหรือที่ดินอันเป็นส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Public services) หรือการมีสาธารณูปโภค แต่เดิมภาครัฐเองเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสร้างสาธารณูปโภคในแต่ละท้องที่ตามความพร้อมของงบประมาณและความต้องการของประชาชนนั้นต้องมี การเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเอง ซึ่งอาจเป็นทั้งเหตุผลในเรื่องงบประมาณที่มีจำกัด เจ้าหน้าที่รัฐมีไม่เพียงพอ การดูแลสาธารณูปโภคจึงมีปัญหา ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ใช้ในเรื่องการจัดสรรที่ดินเป็นฉบับแรก และที่นำไปสู่การอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน นำไปสู่ การให้สมาชิกในชุมชนได้เข้ามาดูแล จัดการ ใช้ประโยชน์ บำรุงรักษาในชุมชนของตนเองได้อย่าง สมประโยชน์ตามประสงค์ และในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถที่จะไปดำเนินการจัดการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนได้ตามประสงค์ในเรื่องอื่น ๆ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ประกาศ วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ให้ผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินที่จัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวน

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบกิจการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม โดยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน

การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในการเข้าดูแลทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค จนกระทั่งปัจจุบันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2558 การตั้ง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” จึงเป็นการสร้างองค์กรที่เข้ามามีบทบาทให้กับคุณภาพชีวิตที่เพิ่มขึ้นในสังคมปัจจุบัน โดยหน้าที่หลักที่เกิดขึ้นเพื่อรับถ่ายโอนสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรจากผู้จัดสรรที่ดินไปดูแลบำรุงรักษา ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางอันได้แก่ ที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคร่วมกันและการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการหมู่บ้านจัดสรร

แต่อย่างไรก็ตามจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 จนถึงพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ยังไม่อาจที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ ซึ่งประการหนึ่งอาจเป็นเพราะนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นใน ระบบกฎหมายไทย การนำกฎหมายไปบังคับใช้จึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาที่สั่งสมมาและปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายการจัดสรรที่ดินมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสมหรืออาจจะไม่สอดคล้องไม่ครอบคลุมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อันทำให้การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแต่ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ผู้เขียนได้สรุปปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น และตั้งเป็นข้อสังเกตในประเด็น “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” ว่าการเป็นนิติบุคคลนั้นมิได้มีอริยาการให้ดูแลทรัพย์สินสาธารณูปโภค ที่ดินในการจัดทำบริการสาธารณะในหมู่บ้านนั้นไว้ชัดเจน เพื่อโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางแก่ผู้ซื้อได้ใช้ประโยชน์และพัฒนาทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 การดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการรับโอนสาธารณูปโภคจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่รัฐจะพัฒนาประเทศ ในลักษณะการให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางที่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้เข้ามาดูแลพัฒนาให้เกิดประโยชน์ กระทั่งการที่ผู้จัดสรรที่ดินพยายามยืดเยื้อให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรในโครงการรับโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทั้งที่การจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการบริการสาธารณะส่วนกลางยังไม่เป็นไปตามผังโครงการอันจะทำให้ผู้ซื้อที่ดินในโครงการพร้อมจะรับโอนมาได้นั้น เป็นการเอาเปรียบผู้ซื้อหมู่บ้านจัดสรร และท้ายที่สุดเมื่อปัญหาดังกล่าวนั้นเกิด กล่าวคือถ้าผู้ซื้อไม่ประสงค์จดทะเบียนจัดตั้ง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” เพื่อรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินจะโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคทั้งหมดที่มีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการดูแลรับผิดชอบ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์มหาชน อันเห็นได้ในประการหนึ่งว่าความชัดเจนของการเป็นนิติบุคคลไม่ได้ครอบคลุมถึงการให้ดูแลทรัพย์สินสาธารณูปโภค ที่ดินในการจัดทำบริการสาธารณะในหมู่บ้าน ตลอดจนภาระหน้าที่ในการรับโอน การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคจากผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินตามกฎหมายจัดสรรที่ดินพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2558 แม้จะมีการ

แก้ไขวางหลักในกฎหมายฉบับดังกล่าว ไม่ว่าจะในเรื่องการให้จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมา ค้ำประกันให้ดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ แต่ก็มิได้เกิดสภาพบังคับที่ทำให้ทั้ง ฝ่ายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือในเรื่องที่ว่า การให้ผู้จัดสรรที่ดินยื่นแผนผังโครงการในการจัดสรรที่ดิน ในการจัดให้มีที่ดินที่เป็นทรัพย์สินหรือการจัดทำบริการสาธารณูปโภคส่วนกลางที่ยังคงมีปัญหาว่าแค่ไหน เพียงไรที่จะมีก่อให้เกิดปัญหาเรื่องร้องในเรื่องดังกล่าวและกลับมาเป็นภาระในการจัดการดูแลของรัฐ ประเด็นปัญหาเหล่านี้ยังคงค้างคายากต่อการที่รัฐหรือประชาชนจะได้ใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ และท้ายที่สุดก็มีการโอนกลับมาให้รัฐเข้ามาดูแลคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักในการจัดการทรัพยากร ร่วมในเชิงการก่อบริการสาธารณะของรัฐจึงกลับมาสู่จุดเดิมและกลายเป็นภาระของรัฐอีกครั้ง มิได้ ยั่งยืนตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เกิดปัญหาทางสังคม ทั้งทางภาครัฐต่อการใช้กฎหมาย ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ

### แนวความคิดทฤษฎี และหลักทั่วไปของการจัดสรรที่ดิน

ระบบสาธารณูปโภค หมายถึง ระบบหรือการบริการที่ได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินเพื่อ แผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวที่มีการเตรียมซึ่ง ระบบสาธารณูปโภคนั้นเป็นลักษณะของการได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนที่อยู่อาศัยเป็นชุมชน และ บริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ใน โครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินซึ่งกฎหมายการจัดสรรที่ดิน เป็นกฎหมายหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ประการ หนึ่งในหลายๆประการ และเหตุผลประการสำคัญที่ว่าเป็นนี้คือแนวคิดในเชิงกฎหมายมหาชนที่ว่า การก่อบริการสาธารณะแห่งรัฐที่จะสมเจตนารมณ์มากที่สุดคือการให้ที่ดินที่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ให้ ประชาชนในรัฐได้ใช้และดูแล แนวความคิดทฤษฎีและหลักทั่วไปของการจัดสรรที่ดินการอยู่อาศัยแบบ รวมเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่อยู่อาศัยแบบรวมที่มีทั้งที่พักอาศัยจำนวนมากพร้อมกับสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การสาธารณูปโภคจึง เป็นเรื่องที่ถูกพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้ง่ายต่อการดูแลรักษาและการดำเนินการของรัฐ จึงต้อง มีการจัดแบ่งทรัพยากรที่มีการใช้โดยรวมหรือที่มีลักษณะชุมชนนี้ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันใน ลักษณะของทรัพย์สินส่วนกลาง การนำทฤษฎีการบริการสาธารณะซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้รัฐได้ ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม จึงนำมาปรับใช้กับการดูแลทรัพย์สินอันเป็น สาธารณูปโภคส่วนกลางในการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (The Principle of Continuous) เพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นคงอยู่และถาวร หลักความเสมอภาค (the principle of equal) ที่มุ่งให้ประชาชนได้รับการบริการหรือใช้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการได้เหมาะสมและ เท่าเทียม หลักว่าด้วยการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง (the principle of adaptation) ให้ทันต่อ เหตุการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามสมัย ซึ่งเดิมที่รัฐได้ใช้วิธีการในการดูแลจัดทำบริการ สาธารณะให้กับประชาชนเอง แต่เมื่อมีการอยู่อาศัยในลักษณะชุมชนโดยประชาชนที่เข้ามาอยู่อาศัย ลักษณะนี้ ก็รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของทั้งการใช้ การได้ประโยชน์จากการบริการสาธารณะ และ สาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง รูปแบบของการจัดองค์กรสาธารณะที่เข้ามาดูแลพัฒนาจึงเป็น การสร้างแนวคิดของการมีส่วนร่วมในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนกลางดังกล่าว

## แนวความคิดในการตั้งนิติบุคคลเข้ามาร่วมดูแลบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร

นิติบุคคล คือการรวมตัวของบุคคลเพื่อดำเนินการให้บรรลุประโยชน์ร่วมกันนั้น จะแตกต่างจากผลประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนที่เข้ามารวมกัน ในทางนิตินัย การรวมตัวของบุคคลเช่นนี้เป็นเรื่องเฉพาะด้าน เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ โดยกำหนดทิศทางการบริหารงานภายในโดยกลุ่มบุคคล และจะต้องมีผู้ที่สามารถแสดงเจตนาของนิติบุคคลได้ ซึ่งเรียกกันว่า “ผู้แทน” ของนิติบุคคล ซึ่งจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ มีผู้แทนกลุ่มบุคคลที่แสดงเจตนาหรือกระทำแทน แสดงออกต่อบุคคลภายนอกต้องมีการก่อตั้ง การดำเนินงาน และการเลิกไป มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่นั้นโดยสภาพจะมีได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา ซึ่งแน่นอนว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนในนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวจะต้องดำเนินการในฐานะนี้อย่างถูกต้อง เหมาะสมตามกรอบแห่งกฎหมาย และมีสภาพบังคับ บทลงโทษ อีกทั้งวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเคร่งครัดชัดเจน เพื่อให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดำรงอยู่ได้

## วิวัฒนาการของกฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากในอดีตสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เสวยราชย์ ประมาณ พ.ศ. 1822-1841 หรือ ค.ศ. 1279-1298 ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นไปเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่การครองชีพแบบเสรี โดยประชาชนในรัฐเข้าครอบครองจากการกระทำที่แสดงถึงการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงโปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์แก่คนออกแรงลงทุน ตามนัยแห่งศิลาจารึกหลักที่ 1 (กรมที่ดิน, ม.ป.ป.) ในสมัยอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) ประมาณปี พ.ศ. 1893 (ค.ศ. 1350) ถือว่าอำนาจการปกครองของ “กษัตริย์” มาจากสวรรค์ ทรงเป็นสมมุติเทพ “ที่ดิน” เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ซึ่งพระผู้เป็นเจ้าของมอบให้มาปกครองมนุษย์ ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เริ่มมีการพระราชทานที่ดินโดยการออกโฉนดให้แก่ประชาชน เป็นครั้งแรก และต่อมามีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) (ธิยาภรณ์ หวานภาค, 2557) และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินอันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการจนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนากฎหมายของสังคมระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ลัทธิบริโภคนิยมและทุนนิยมทำให้เกิดปัญหาการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกิดการผลิแบบการพาณิชย์เพื่อการค้าขายมากขึ้น มิใช่เพื่อการบริโภคเหมือนดังเช่นแต่ก่อน “ที่ดิน” จึงมีคุณค่ามากขึ้น (Phachern Thammasarangkoon, 2559) งบประมาณและเจ้าหน้าที่รัฐมีไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาการดูแลสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นั้นให้การดูแลที่สาธารณูปโภคเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่จัดทำขึ้นในตอนแรก แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 มิได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพียงพอขาดสภาพบังคับ องค์กร

ที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลที่ให้เข้ามาดูแลรับผิดชอบสาธารณูปโภคในโครงการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งหากมีผู้จัดสรรที่ดินที่ดี การดูแลรักษาตลอดจนถึงการส่งมอบทรัพย์สินสาธารณูปโภคก็ติดตามไปด้วย แต่หากโครงการใดที่ผู้จัดสรรที่ดินขาดความรับผิดชอบการสาธารณูปโภค และจัดทำบริการสาธารณะในโครงการนั้นก็ไม่มีสัมฤทธิ์ผลกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาทั้งภาครัฐและต่อสังคมที่เกิดมาจากการไม่ดูแลสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ชุมชนแออัด

ต่อมามีการประกาศบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ออกใช้ มุ่งแก้ประเด็นการจัดตั้งองค์กรเอกชนที่มีความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ตั้ง “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการรับถ่ายโอนสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรต่อจากผู้จัดสรรที่ดินไปดูแลบำรุงรักษา มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินชุมชนส่วนกลาง อันได้แก่ ที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคร่วมกันและการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการหมู่บ้านจัดสรรในการทำหน้าที่รับโอนทรัพย์สินส่วนกลางจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้จัดการและดูแลรักษาแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์อันเป็นผลทำให้ผู้จัดสรรที่ดินหลุดพ้นจากหน้าที่ตามกฎหมายแต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 อันเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 อันว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมจึงมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ การให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

## แนวความคิดในการตั้งนิติบุคคลเข้ามาร่วมดูแลบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคในต่างประเทศ

### แนวคิดของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในออสเตรเลีย

กฎหมายการจัดสรรที่ดินในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย มี 2 ลักษณะ คือ กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ไม่มีทรัพย์สินส่วนกลางกับกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลาง และมีนิติบุคคลดูแลรักษาซ่อมแซมบริหารทรัพย์สินส่วนกลาง ในการจัดสรรที่ดิน กฎหมายไม่ได้บังคับผู้จัดสรรว่าโครงการจัดสรรที่ดินจะต้องทำโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางหรือไม่ ถ้าหากต้องการให้มีทรัพย์สินส่วนกลางจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เรียกว่า “The Community Land Development Act 1989” และ “The Community Land Management Act 1989” ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับจะมีบทบัญญัติในเรื่องการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลที่จะดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง การจัดการทรัพย์สินส่วนระดับข้อพิพาท แต่ในกรณีที่ผู้จัดสรรไม่ต้องการให้โครงการจัดสรรของตนมีทรัพย์สินส่วนกลางและมีนิติบุคคลทำหน้าที่บริหารเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ผู้จัดสรรก็ต้องดำเนินโครงการตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เรียกว่า “The Local Government Act” การจัดสรรที่ดินที่มีทรัพย์สินส่วนกลางและมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง การจัดสรรที่ดินในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

ขั้นตอนการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลาง ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำตามระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้คือ ผู้จัดสรรที่ดินยื่นผังโครงการ และแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน

(Management Statement) แบบฟอร์มขอจดทะเบียนผังการจัดสรรที่ดิน โดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมกับแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน (Management Statement) โดยยื่นพร้อมกัน และถือเป็นส่วนหนึ่งของผังการจัดสรรที่ดินของโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ให้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เพื่อการอนุมัติวิธีการทำ Management Statement ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ทำขึ้น โดยในทางปฏิบัติจะมีที่ปรึกษามีอาชีพได้แก่ ทนายความ หรือนักวางผังร่วมจัดทำรูปแบบของ Management Statement ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องวางเป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมายว่าโครงการจัดสรรที่ดินนั้น Management Statement นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการของการจัดสรรและมีผลต่อการบริหารของนิติบุคคลบ้านจัดสรร (Association) ในทรัพย์สินส่วนกลางต่อไป โดยนิติบุคคลจัดสรรจะเป็นผู้บริหารและดูแลรักษา อุดมการณ์ของโครงการอันเป็นวัตถุประสงค์หลักตาม Management Statement เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียน ผังโครงการแล้วพร้อมทั้งเอกสาร Management Statement ผู้จัดสรรต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรทันที และมีทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการโอนไปเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรต่อไป ทั้งนี้นิติบุคคลบ้านจัดสรร จะเป็นผู้ดูแลรักษาดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลบ้านจัดสรรประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจากบรรดาสมาชิกที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการเรียกว่า “คณะกรรมการบริหาร” (Executive Committee) ซึ่งหน้าที่ของนิติบุคคล บ้านจัดสรรอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ โดยแล้วแต่ความมุ่งหมายของการทำ โครงการและตามแต่สมาชิกจะเห็นสมควร มีองค์กรในการควบคุมดูแลและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของชุมชนบ้านจัดสรร The Community Schemes Commissioner ได้รับการตั้งขึ้นโดย The Community Land Development Act 1989 ให้มีหน้าที่ให้คำแนะนำและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเป็นทางการ (Commissioners advice and conciliation role) กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าเจ้าหน้าที่ (Commissioner) จะให้คำแนะนำได้ในเรื่องประเภทใดบ้างและแก่บุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินหรือผู้ที่มีส่วน ร่วมในโครงการ โดยให้คำแนะนำในเรื่อง สัญญาที่เจ้าของโครงการผูกมัดไว้ว่าจะทำการพัฒนาที่ดิน สัญญาหรือข้อกำหนดที่กำหนดไว้ซึ่งจะมีผลเมื่อได้ทำการจดทะเบียน (Statutory Covenants) การให้ความยินยอมต่าง ๆ ตลอดจนการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาที่เจ้าของให้สัญญา อสังหาริมทรัพย์หรือ โครงการอื่นทำนองเดียวกันที่ได้สิทธิทางภาระภาษีที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย เจตนารมณ์ขอบเขต และการบังคับใช้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อใช้กับกิจการประเภทไม่หวังผลกำไร ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท ที่บริหารชุมชน ที่พักอาศัยในรัฐนี้และเพื่อจะวางหลักการบริหารจัดการสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย อีกทั้งเพื่อจะปกป้องสิทธิของสมาชิกสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยไม่ทำให้การบริหารจัดการของสมาคมเสียไป โดยกฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่บังคับ

### แนวคิดของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรหรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่อมาดูแลชุมชนเพื่อความมั่นคง ปลอดภัย และสภาพแวดล้อมที่ดี โดยดูแลทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย เรียกว่า สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (Homeowners Association: HOA) โดยปกติสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย จะเป็นเจ้าของดูแลพื้นที่ส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย และเงื่อนไขหนึ่งของ สมาคมคือเจ้าของที่พักอาศัยนั้น ต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าจะเป็นบ้านหลังเดียวหรือบ้านหลายหลัง หรือจะเป็นทาวน์เฮาส์

หรือที่พักอาศัยอย่างอื่น จุดประสงค์เบื้องต้นของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ก็เพื่อปกป้องและดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคล และส่วนกลางและวางระเบียบต่าง ๆ นอกจากนี้ สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยอาจมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษา และซ่อมแซมส่วนต่าง ๆ ของชุมชน เช่น ถนน หลังคา และพื้นที่ส่วนที่สนทนากการต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ กับสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยในแต่ละรัฐจะแตกต่างกันตามความเหมาะสม แต่หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกัน ส่วนที่แตกต่างกันก็เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้บังคับเพื่อความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น เช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่หวังผลกำไรของมลรัฐนิวยอร์ก(The Not for Profit corporation Law: NPCL) ส่วนมลรัฐฟลอริดา มีกฎหมายควบคุมดูแลสมาคม ผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ คือ Florida Statutes Title 11 Chapter 720 Homeowner's Association (Florida Statutes title 11 Chapter 720)

โดยสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษา และซ่อมแซมส่วนต่าง ๆ ของชุมชน เช่น ถนน หลังคา และพื้นที่ส่วนที่สนทนากการ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย โดยในแต่ละรัฐจะแตกต่างกันตามความเหมาะสม แต่หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกัน ส่วนที่แตกต่างกันก็เพื่อความยืดหยุ่นในการ ใช้บังคับเพื่อความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น เช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทจัดตั้งขึ้นโดยไม่หวังผลกำไรของมลรัฐนิวยอร์ก (กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล, 2550) (The Not for Profit corporation Law: NPCL) ส่วนมลรัฐฟลอริดา มีกฎหมายควบคุมดูแลสมาคม ผู้ถือครองที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ คือ Florida Statutes Title 11 Chapter 720 Homeowner's Association

การจัดตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย จากคำนิยามของสมาคมผู้ถือครอง ที่อยู่อาศัยประกอบด้วยวัตถุประสงค์การบังคับใช้สมาคมดังกล่าว จะอยู่ในรูปของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เกี่ยวกับบริษัทประเภทไม่หวังผลกำไร ในตอนแรกเจ้าของโครงการจะเป็นผู้ก่อตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย และเจ้าของโครงการจะเป็นผู้วางวัตถุประสงค์ ระเบียบข้อบังคับ ควบคุมและบริหารงานสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย แล้วค่อยถ่ายอำนาจการควบคุมให้เจ้าของที่พักอาศัยต่อไป แต่อย่างไรก็ตามแม้เจ้าของโครงการจะเป็นผู้ก่อตั้งและควบคุมสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยก็ตาม สมาคมถือครองที่อยู่อาศัยเป็นองค์กรอิสระที่แยกต่างหากจากกิจการของเจ้าของโครงการ แต่เจ้าของโครงการก็มีหน้าที่ ต้องปกป้องการลงทุนของสมาชิก และดูแลองค์กรหรือสมาคมไปตามหลักธุรกิจและเป็นธรรม ตามเงื่อนไขในเอกสารแสดงสิทธิไว้ สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย ต้องจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่น ที่ที่ดินตั้งอยู่และสมาคมหนึ่งอาจบริหารชุมชนได้มากกว่า 1 แห่งก็ได้ ตามระเบียบข้อบังคับของสมาคมในเอกสารจัดตั้งสมาคมที่เจ้าของโครงการกำหนด ได้แก่ Declaration หมายถึง เอกสารลายลักษณ์อักษรที่มีลักษณะเดียวกับ Covenants Running with the Land ที่ระบุว่าที่ดินนั้น ๆ จะมีชุมชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยสมาคม เจ้าของที่ดินหรือตัวแทน จะต้องเป็นสมาชิกของสมาคมดังกล่าว Covenants Running with the Land เป็นสิทธิเหนือพื้นดิน โดยไม่ได้เป็นเจ้าของประเภทหนึ่ง ที่อยู่ในรูปของการทำข้อตกลงกันระหว่างเจ้าของที่ดินที่ติดกันว่าจะทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรืองดเว้นกระทำให้มีผลผูกพันสมาชิก

### แนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแบบรวม

การอยู่อาศัยแบบรวม เป็นความเหมาะสมที่เกิดขึ้นรองรับการขยายตัวของประชากรและในเขตเมือง ความพยายามในการพัฒนาการอยู่อาศัยแบบรวมเพื่อรองรับการอยู่อาศัยของคนจำนวนมาก ในรูปแบบของการมีทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การสาธารณูปโภคและเมื่อมีการใช้ทรัพยากรและมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในทรัพย์สินส่วนกลางกลายเป็นชุมชนที่อยู่อาศัย ปัจจุบันหมู่บ้านจัดสรรนับเป็นรูปแบบการอยู่อาศัยที่สำคัญ

การบริหารทรัพยากรกายภาพ Facility Management มุ่งประสงค์เรื่องบริหารจัดการ เพื่อให้ทรัพยากรกายภาพขององค์กร เป็นไปตามความต้องการของคนในชุมชน และศักยภาพในเรื่องการให้ความสะดวกสบาย คุณภาพชีวิตที่ดีของโครงการการอยู่อาศัยแบบรวมหลาย ๆ คริวเรือน ให้มีสำนึกในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน พัฒนาดูแลรักษาได้อย่างถูกต้อง ได้นำมาประยุกต์ใช้กับอาคารหลายประเภทโดยจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ตามประเภทของสิทธิในการครอบครอง คือทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ไว้ใช้เฉพาะตัวบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง คือทรัพย์สินที่ต้องมีการดำเนินการร่วมกันของทั้งชุมชนเพื่อจัดการและดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดี เช่น ระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ถนน ระบบระบายน้ำ ระบบไฟฟ้าแสงสว่าง เป็นต้น (ฝ่ายวิชาการ ธอส และสมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, 2549; วรวิทย์ ก่อกิจวิศรุต, 2543)

### บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า หมู่บ้านจัดสรรอาจเกิดขึ้นมาด้วยเหตุผลจากการที่รัฐพัฒนาเข้าสู่การเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐจึงอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยในทุกฐานะระดับชั้น ให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน และมีความเหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวที่มากขึ้นของจำนวนประชากร ดังนั้นความต้องการที่จะผลักดันให้ผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรรวมตัวกันจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อดูแลและบริหารจัดการสาธารณูปโภคภายในโครงการด้วยตัวเอง ซึ่งนอกจากจะทำให้สาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นถนน ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะภายในโครงการอยู่ในสภาพที่ดีแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับโอนทรัพย์สินที่เวลานั้นไปดูแลบำรุงรักษาเองนั้น เพราะผู้ที่จักได้รับผลกระทบมากที่สุดคือผู้ที่อยู่อาศัยและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพราะกลุ่มคนดังกล่าวย่อมทราบถึงความต้องการและมีความมุ่งหมายในการพัฒนาโครงการบ้านจัดสรรของตนให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบเรียบร้อย การบริหารงานของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่เป็นผู้แทนของฝั่งผู้ซื้อผู้อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้เต็มที่ การตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรจึงจัดตั้งขึ้นโดยมติเสียงข้างมากของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทั้งหมดภายในโครงการ เพื่อรับโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ ในโครงการไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามยังคงพบช่องว่างของกฎหมายที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดการดำเนินการบริหารจัดการที่ดีกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยสภาพในการเป็นหมู่บ้านจัดสรรนั้นตามความเป็นจริงแล้วคือการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน แต่ได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการเข้ามาดูแลทรัพย์สินส่วนกลางแทนรัฐ อันเป็นการตัดหรือลดภาระของรัฐที่จะต้องเข้ามาดูแลรับผิดชอบทรัพย์สิน

ที่แต่ละบุคคลควรจะมีควมรับผิดชอบในสิ่งที่จะต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการหมู่บ้านจัดสรรหนึ่ง  
หนึ่งในลักษณะของการถือกรรมสิทธิ์ร่วม

ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่จำเป็นที่สุดที่ส่งผลในรูปแบบของการบริหารจัดการการดูแล ตลอดจนความ  
มั่นคงของโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นการใช้หลักในการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่  
อาศัยแบบรวมเหมาะสมควรกับการจัดทำบริการสาธารณะ และดูแลทรัพย์สินสาธารณะไปก่อนเป็น  
ทรัพย์สินส่วนกลางที่เหมาะสม เพราะการพัฒนาการอยู่อาศัยแบบรวมเพื่อรองรับการอยู่อาศัยของคน  
จำนวนมากนั้นย่อมต้องมีทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหากมองในมิติเดิมที่รัฐมีหน้าที่  
ในการให้บริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดภาระในการจัดการทั้งที่แท้ที่จริงแล้วทรัพย์สิน  
นั้นเป็นของประชาชนจำนวนหนึ่งที่ได้ใช้ ทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน  
ดังนั้นการมอบให้ผู้ที่ได้ใช้เข้าจัดการดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนกลางจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำ  
อย่างยิ่ง

ในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ ในชุมชนที่อยู่อาศัยร่วมกันของบุคคลหลาย ๆ คน เมื่อมี  
การใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพย์สินส่วนกลางแล้ว ภาระเรื่องการดูแลและบำรุงรักษากลายเป็นความจำเป็น  
ที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการร่วมกันของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็โครงการที่สร้างโดยรัฐหรือเอกชน  
เพราะความเสื่อมโทรมจากการใช้งาน เวลา การดำเนินการบำรุงรักษา และซ่อมแซมอย่างต่อเนื่อง  
จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องมึ คือคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้าน  
จัดสรรในการที่จะกระทำการต่าง ๆ ตามที่กำหนดในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น  
โดยมีรูปแบบเป็นองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อเข้ามาร่วมปรึกษาหารือในกิจการหมู่บ้าน  
ตามกฎหมายและข้อบังคับที่หมู่บ้านได้ยื่นไว้ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแท้ที่จริงแล้วประเด็นสำคัญใน  
การบริหารจัดการที่ผู้แทนนิติบุคคลพึงกระทำมากที่สุดคือทำอย่างไรมิให้สภาพของทรัพย์สินอันเป็น  
สาธารณูปโภคที่ใช้ร่วมกันนั้นกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ลดค่าใช้จ่ายของชุมชน และหาวิธีการที่จะมี  
ทรัพย์สินหรือเงินงบประมาณที่จะมาบำรุงดูแลรักษา ดังนั้นการมีผู้เข้ามารับผิดชอบในกิจการของนิติบุคคล  
คุณสมบัติของผู้จัดการนิติบุคคลนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องของตัวแทนในการดูแล  
คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการและผู้แทนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่ไม่มีผู้จัดการนิติบุคคล  
ในการจัดทำบริการสาธารณะของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะใน  
โครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นจึงอาจดูไม่เพียงพอในการบริหารงานนิติบุคคลของหมู่บ้านจัดสรรและทำให้  
ไม่บรรลุผลตามความประสงค์ของกฎหมายหลักกฎหมายดังกล่าว ซึ่งทำให้การบริหารจัดการนิติบุคคล  
หมู่บ้านจัดสรรลุล่วงไปได้

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีแนวความคิดในการตั้งนิติบุคคลเข้ามาร่วมดูแลบริการสาธารณะและสาธารณูปโภค  
ในต่างประเทศมาปรับปรุงกฎหมาย ดังเช่น นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กร  
หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นเพื่มาดูแลชุมชนเพื่อความมั่นคง ปลอดภัย และสภาพแวดล้อมที่ดี โดยดูแล  
ทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่พักอาศัย  
เรียกว่า สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (Homeowners Association: HOA) หรือในออสเตรเลียที่  
ผู้จัดสรรที่ดินทำหมู่บ้านจัดสรรที่มีการแบ่งพื้นที่จัดทำสาธารณูปโภคที่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนให้มี

การดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จก่อนมีการขาย เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ขายหมู่บ้านจัดสรรหลบเลี่ยงเรื่องการดูแลสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะก่อนการส่งมอบพื้นที่อันเป็นทรัพยากรร่วม โดยกำหนดขั้นตอนระยะเวลาแล้วเสร็จอย่างชัดเจน

การมีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ไม่มีทรัพย์สินส่วนกลางกับกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางอย่างชัดเจนโดยกำหนดกฎหมายให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำตามระเบียบที่กฎหมายไม่ว่าจะเป็นผังโครงการ และแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน (Management Statement) แบบฟอร์มขอจดทะเบียนผังการจัดสรรที่ดิน โดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน (Management Statement) โดยยื่นพร้อมกัน และถือเป็นส่วนหนึ่งของผังการจัดสรรที่ดินของโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ให้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการส่วนท้องถิ่น วางเป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมายว่าโครงการจัดสรรที่ดินชัดเจนเพราะมีความสำคัญ และมีผลต่อการบริหารของนิติบุคคลบ้านจัดสรร (Association) ในทรัพย์สินส่วนกลางต่อไป

สำหรับการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้มีการจดทะเบียน “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” แต่งตั้งตัวแทนสมาชิก ในที่เป็น “คณะทำงาน” (Working Group) ที่ชัดเจน มีกรอบการทำงาน รายงาน ตลอดจนการตรวจสอบ รายการสาธารณูปโภคตามแผนผังโครงการตามที่ได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน แนวทางงบประมาณการปรับปรุง แก้ไข จัดทำระเบียบ ตั้งแห่งองค์รสมาคม ถือครองที่อยู่อาศัยสหรัฐอเมริกา โดยนิติบุคคลจัดสรรจะเป็นผู้บริหารและดูแลรักษา อดมการณ์ของโครงการอันเป็นวัตถุประสงค์หลักตาม Management Statement และองค์รสมาคมถือครองที่อยู่อาศัยสหรัฐอเมริกาที่เป็นอิสระที่จากกิจการของเจ้าของโครงการ แต่เจ้าของโครงการก็มีหน้าที่ต้องปกป้องการลงทุนของสมาชิกและดูแลองค์รหรือสมาคมไปตามหลักธุรกิจและเป็นธรรม นับแต่เวลาที่ปิดการขายกับผู้ซื้อได้ เจ้าของโครงการก็มีหน้าที่ต้องทำตามระเบียบข้อบังคับของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขในเอกสารแสดงสิทธิไว้ ในลักษณะการบริหารทรัพยากรกายภาพสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแบบรวมตามหลัก Facility Management การบริหารทรัพยากรกายภาพมุ่งประสงค์เรื่องการจัดการ ให้การบริหารทรัพยากรเป็นไปตามความต้องการ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนที่อยู่อาศัยร่วมกัน อย่างสำนึกถึงการใช้ทรัพยากรร่วม ในทรัพย์สินส่วนกลางมิให้เกิดความเสื่อมโทรม เพื่อมิให้เป็นภาระแก่การเข้าไปดูแลจัดการ และให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพปัญหาตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

#### บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. (2545). *กฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ. สืบค้น*  
3 กุมภาพันธ์ 2562, จาก [http://www.dol.go.th/variety/assign/promise\\_standard.htm](http://www.dol.go.th/variety/assign/promise_standard.htm).
- กรมที่ดิน. (ม.ป.ป.). *คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน*.  
กรุงเทพฯ: กลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล. (2550). *นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รียาภรณ์ หวานภาค. (2557). *แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

ฝ่ายวิชาการ ธอส และสมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทย. (2549). สถานการณ์การบริหารชุมชน  
ที่อยู่อาศัย ปี 2549. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์*. 12(44), 37-43.

วรวิทย์ ก่อก่อวิศรุต. (2543). *การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับราคาปานกลางใน  
เขตกรุงเทพมหานคร* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน. (2546). *การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. 102 ปี  
กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน.*

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน*. กรุงเทพฯ:  
กรมที่ดิน.

Phachern Thammasarangoon. (2559). *กรรมสิทธิ์ที่ดินการแก้ปัญหาของสังคมไทยในระบอบเสรี  
นิยมสมัยใหม่*. สืบค้น 1 กันยายน 2562, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/449434,17>