

บทความวิชาการ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการระงับข้อพิพาท
ในโครงการจัดสรรที่ดิน

Legal Issues Regarding Land Use and Dispute Resolution in
Land Development Projects

สัญลักษ์ ปัญวัฒน์ลิขิต¹

Sanyalux Panwattanalikit²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เลขที่ 2410/2 ถนนพหลโยธิน แขวงเสนานิคม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900.

Faculty of Law, Sripatum University

No.2410/2 Phaholyothin Road, Senanikom, Chatuchak District,

Bangkok 10900

* Corresponding author E-mail: sanyalux@thairail-logistics.com

วันที่รับบทความ : 30 กรกฎาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 20 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ : 24 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษ์ ปัญวัฒน์ลิขิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

² Associate Professor Dr.Sanyalux Panwattanalikit, Faculty of Law, Sripatum

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรและการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นฐานคิดสำคัญในการเขียนบทความวิชาการเรื่องนี้

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีปัญหาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดให้มีการจัดทำระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจรรยาบรรณในที่ดินจัดสรรไว้หลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งของตนและของส่วนกลางก็ตาม และส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมา และ (2) ปัญหาในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ และต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไป โดยการใช้สิทธิทางศาล ทำให้ไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว ซึ่งทั้ง 2 กรณี ดังกล่าวแตกต่างจากของต่างประเทศ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นขอรับใบอนุญาตในการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้ซื้อได้ทราบถึงข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

คำสำคัญ: การจัดสรรที่ดิน, ข้อบังคับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร, ข้อจำกัดสิทธิ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the laws related to land allocation in the case of land use in land development projects and the resolution of disputes that arise, analyzing them in conjunction with relevant concepts and theories, and comparing them with laws from other countries. This is intended to serve as a foundation for writing this academic article.

The study found that the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) presents two significant issues (1) The problem of requiring the creation of regulations regarding public utilities, housing, and traffic within the land development after the establishment of the homeowners' association, which prevents buyers from reviewing the conditions or restrictions of rights before making their purchasing decisions, thereby forcing them to comply with rules imposed later, even if they affect the property rights of both individual and communal owners. This leads to disputes and (2) The absence of specific mechanisms in the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) or any related laws for dispute resolution, requiring general dispute resolution methods, such as court action, which do not allow for quick resolution of conflicts. These two issues contrast with practices in foreign countries.

The author suggests that land developers should be required to set regulations regarding rights restrictions for buyers from the stage of applying for land allocation permits, so that buyers are aware of the limitations before deciding to purchase. Additionally, the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) should include provisions for dispute mediation to provide a mechanism for resolving arising disputes.

Keywords: land allocation, homeowners' association regulations, rights restrictions, dispute mediation

1. ความนำ

ปัจจุบันธุรกิจหรือโครงการจัดสรรที่ดินมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีปริมาณความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น โดยธุรกิจประเภทนี้ทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยลดลงและมีมาตรฐานที่ดีกว่าการปลูกสร้างด้วยตนเอง ผู้ซื้อได้รับความสะดวกสบายจากสาธารณูปโภคต่าง ๆ อีกทั้ง การชำระยังสามารถผ่อนจ่ายได้เป็นงวด ๆ และมีสถาบันการเงินเข้ามาให้การสนับสนุนสำหรับการกู้ยืมเงิน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยได้ง่ายมากขึ้น โดยปัจจุบันธุรกิจดังกล่าวมีการดำเนินการอยู่หลายลักษณะ ทั้งในรูปแบบของการจัดสรรที่ดินแบ่งขายและให้ทำการก่อสร้างบ้านเอง การจัดสรรพร้อมการก่อสร้างบ้าน รวมถึงการอำนวยความสะดวกด้วยการจัดหาแหล่งการกู้ยืมเงินให้

เดิมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้น เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคจากการจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล รวมถึงการกระจายอำนาจเพื่ออนุญาตและควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีประเด็นปัญหาที่สำคัญและน่าสนใจอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจราจรภายในที่ดินจัดสรรตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่น

ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่ได้กำหนดไว้ในภายหลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อกำหนดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะทำการตัดสินใจซื้อ และจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมา ในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม เช่น การห้ามเลี้ยงสัตว์ การห้ามต่อเติมบ้านหรือรั้วบ้าน การห้ามประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ เป็นต้น และส่งผลให้เกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาระหว่างผู้ซื้อ ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้าน

2. ปัญหา ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการอันเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ เป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจะต้องไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไปโดยการใช้สิทธิทางศาล ถึงแม้จะมีการนำข้อพิพาทดังกล่าวไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยในการพิจารณา แต่ก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการนิติบุคคลในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ไม่สามารถบังคับอะไรได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินร่วมกับแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. แนวคิด หลักการ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ธุรกิจหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายสำคัญของประเทศไทย ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหมู่บ้านจัดสรร

หมู่บ้านจัดสรร หมายความว่า บ้านหลาย ๆ หลังที่ถูกสร้างขึ้นพร้อมกันตามแบบแปลนที่กำหนดไว้ โดยอาจสร้างขึ้นโดยภาครัฐ เพื่อเป็นการจัดหาที่อยู่อาศัยให้

ประชาชนได้ซื้อหรือเช่าในราคาที่ไม่แพง เช่น บ้านเอื้ออาทร หรือสร้างขึ้นโดยภาคเอกชน ภายใต้โครงการหมู่บ้านจัดสรรชื่อต่าง ๆ เป็นต้น รูปแบบของหมู่บ้านโดยปกติแล้วมักจะทำให้บ้านมีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมือนหรือคล้ายกัน เพื่อให้ให้เห็นว่า เป็นชุมชนเดียวกัน ต่อมาลักษณะของหมู่บ้านจัดสรรได้มีการเปลี่ยนแปลงไป คือ มีการใช้พื้นที่ส่วนกลาง เพื่อทำเป็นสวนหย่อม ทางเดินเท้า ทางเดินรถ จัดที่ส่วนกลางสำหรับจอดรถ มีการจัดพื้นที่สีเขียวรอบ ๆ หมู่บ้าน หรือการมีพื้นที่สำหรับกิจกรรมสันทนาการตามกลุ่มวัยของผู้ที่พักอาศัย เป็นต้น (Eszter Bakay & et al., 2011)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลชุมชนสำหรับที่อยู่อาศัยของเอกชน

นิติบุคคลชุมชนสำหรับที่อยู่อาศัยของเอกชน จัดตั้งขึ้นโดยสัญญาของเอกชน ที่ตกลงจะรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นองค์กร มีข้อกำหนดที่ตกลงร่วมกันโดยให้เจ้าของบ้านหรือที่ดินต้องเป็นสมาชิกของนิติบุคคลชุมชนนั้น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น การกำหนดค่าส่วนกลาง การบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง จัดหาบริการต่าง ๆ และกำกับควบคุมการใช้ทรัพย์สิน เป็นต้น โดยการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลชุมชนนั้นจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ และสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะทราบล่วงหน้าตั้งแต่ก่อนการซื้อขายแล้ว โดยอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนจะคล้าย ๆ กับการปกครองส่วนท้องถิ่น (อนันญา อนุมาศ, 2565) เพราะต้องบริหารจัดการหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งมาจากมติที่ประชุมของสมาชิกผู้ที่ซื้อ และอาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว

2.3 หลักการและความหมายของการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

ปัจจุบันการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล กระจายอำนาจการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดมากขึ้น โดยกำหนดให้การจัดสรรที่ดินเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่

10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือการแบ่งจากที่ดินหลายแปลง ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเป็นค่าตอบแทน และหมายความรวมถึงกรณีที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้ทำการแบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมอีกภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย โดยการจัดสรรที่ดินจะต้องมีระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าถึง เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น และต้องมีพื้นที่ส่วนกลาง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ขาย ทั้งนี้ ที่ดินที่สามารถนำมาจัดสรรได้นั้นต้องเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ และสามารถจำหน่ายหรือโอนแก่กันได้ตามกฎหมาย

2.4 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางตามกฎหมายของประเทศไทย

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งคัดเลือกขึ้นมาโดยสมาชิกที่อาศัยอยู่ในโครงการเป็นผู้บริหารจัดการ ข้อดี เช่น การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีเป็นกรณีพิเศษ การมีงบประมาณสำหรับดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนกลาง หรือการที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถออกข้อกำหนดหมู่บ้านเป็นของตนเองได้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ เป็นต้น ส่วนการจัดการกับสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้านจัดสรรนั้นอาจทำได้ 3 วิธี ได้แก่ (1) เจ้าของโครงการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีหน้าที่ในการเก็บค่าสาธารณูปโภคส่วนกลาง (2) สมาชิกในหมู่บ้านนั้นรวมกันยื่นเรื่องต่อกรมที่ดินเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านขึ้นมา และ (3) การโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการจัดการแทน (อธิป จันทนโรจน์ และสัจฉลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต, 2562)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิธีการขออนุญาตจัดสรรที่ดินและการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

ผู้ที่ต้องการจัดสรรที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการและต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานและรายละเอียด เช่น โฉนดที่ดิน แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยและเนื้อที่โดยประมาณ หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภคและ

บริการสาธารณสุขต่าง ๆ โดยต้องทำการแสดงแผนผัง รายละเอียดการก่อสร้าง ประมาณการ กำหนดเวลา หรือแผนงานโครงการด้วย กรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่อนุญาตไม่ว่าด้วย ประการใดผู้ที่ขออนุญาตมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ และ เมื่อได้ออกใบอนุญาตให้จัดสรรแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่นั้น จะทำการจดแจ้ง รายละเอียดลงในเอกสารสิทธิ์ของที่ดินนั้นต่อไป

2) การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผัง โครงการมีมติให้ทำการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้น และได้ทำการตั้งตัวแทนไปยื่น คำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมข้อบังคับแล้ว คณะกรรมการหมู่บ้าน จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของนิติบุคคลหมู่บ้านตามกฎหมายและข้อบังคับ ของหมู่บ้าน และถือเป็นตัวแทนของนิติบุคคลหมู่บ้านในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ภายนอก โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกคนถือว่าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านโดยอัตโนมัติ และ มีการจัดเก็บค่าส่วนกลางจากเจ้าของที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงในโครงการจัดสรรนั้น โดย นิติบุคคลหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบของหมู่บ้านเกี่ยวกับการ ใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การจัดการจราจรภายในหมู่บ้าน การเก็บค่าส่วนกลางใน การบำรุงรักษาและบริหารจัดการสาธารณูปโภค การยื่นคำร้องทุกข์หรือการเป็นโจทก์ฟ้อง ร้องคดีแทนสมาชิกในหมู่บ้าน การจัดให้มีบริการสาธารณสุขเพื่อเป็นสวัสดิการของสมาชิก หรือดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

3) การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณสุข

สาธารณูปโภคและบริการสาธารณสุขที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นจะตกอยู่ใน ภาระจำยอม เพื่อประโยชน์สำหรับที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดินมีภาระหน้าที่ที่จะต้อง บำรุงรักษาให้คงสภาพดีต่อไป และจะพ้นจากภาระหน้าที่ดังกล่าวเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ทำการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านขึ้นแล้วตามกฎหมายและรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการ และดูแลบำรุงรักษา หรือเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ทำการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้ เป็นสาธารณประโยชน์แล้วเท่านั้น

2.5 อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์และข้อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ได้กำหนดอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายได้ ซึ่งดอกผล ติดตาม และเอาคืน จากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ และขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากกฎหมายโรมันความหมายของกรรมสิทธิ์นั้นมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ (1) กรรมสิทธิ์ ถือเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สิน (2) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่แสดงถึงอำนาจอย่างสมบูรณ์เหนือวัตถุและเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น และ (3) กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือทรัพย์สินอื่น (อานนท์ มาม้าย, 2560)

อย่างไรก็ตาม อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ที่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วย โดยรัฐสามารถออกกฎหมายมาจำกัดอำนาจนั้นได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์สาธารณะแต่กฎหมายนั้นต้องมีความชัดเจนว่า สิทธิที่ถูกจำกัดนั้นได้แก่อะไรบ้าง โดยการจำกัดอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีอยู่หลายประการ ตั้งแต่มาตรา 1338 ถึง 1355 นอกจากนี้ การจำกัดอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น การจำกัดสิทธิของผู้ซื้อที่ดินเมื่อได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างเจ้าของบ้านด้วยกันหรือกับนิติบุคคลหมู่บ้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานหรือผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลางจะช่วยให้สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้เร็วขึ้น โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีทั้งโดยหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งวิธีการนี้ถือเป็นทางเลือกในการแสวงหาข้อยุติของปัญหาที่ดี เพราะกระบวนการไกล่เกลี่ยจะพยายามแสวงหาข้อตกลงที่ยอมรับได้จากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยแตกต่างจากการนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต้องว่ากันตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัดใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ (อนันตญา อนุมาศ, 2565) และกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จหรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้ก็สามารถส่งคำร้อง

ไปยังอนุญาโตตุลาการเพื่อให้ตัดสินได้ และถ้าหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการก็ยังสามารถร้องขอไปยังศาล เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งค้ำประกันต่อไปได้

ประเทศไทยได้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้แบ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง โดยปรากฏอยู่ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้อง โดยหลังจากที่ศาลได้รับคำฟ้องไว้แล้ว ก็ยังสามารถนำการไกล่เกลี่ยมาใช้กับกรณีนั้นได้ เพื่อให้คู่ความได้ทำการตกลงระงับข้อพิพาทกันอีกครั้งแทนการตัดสินคดีโดยศาล และ (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน มี 2 ลักษณะ คือ การไกล่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ประนีประนอมประจำศาล เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับ และการไกล่เกลี่ยโดยภาคประชาชน เช่น อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 จากศูนย์ยุติธรรมชุมชน ซึ่งมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้ประสานงานภายในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด (อนันตญา อนุมาศ, 2565)

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ย่อมมีการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัย และมีกฎหมายสำหรับเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เพื่อกำกับดูแล และควบคุมการดำเนินธุรกิจ และเพื่อรักษาประโยชน์ทั้งของรัฐ ผู้ซื้อ และผู้จัดสรร โดยในบทความนี้จะยกตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐฟลอริดา ซึ่งมีการจัดระบบของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้อย่างเป็นระบบ และประเทศออสเตรเลีย ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีระบบเป็นไปในทิศทางเดียวกับมลรัฐฟลอริดา ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรหรือนิติบุคคลที่เรียกว่า “สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (Homeowners Association (HOA))” เพื่อกำหนดให้มาทำหน้าที่ดูแลชุมชน ซึ่งเกิดจากการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัย โดยในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ HOA นี้แตกต่างกันไป โดยจะขอยกตัวอย่างในมลรัฐฟลอริดาที่มีรายละเอียดของ HOA ที่เรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยแห่งมลรัฐฟลอริดา (The Florida Homeowners’ Association Act) ซึ่งมีการจัดระบบขององค์กรไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมาย

สมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (HOA) คือ บริษัทตามกฎหมายที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการชุมชน โดยจะต้องทำการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อจัดตั้งเป็นบริษัทประเภทไม่หวังผลกำไร³ และมีกรรมการเป็นผู้บริหารงานและมีอำนาจในการกระทำแทนสมาคม โดยการเป็นสมาชิกของ HOA นั้น ถือเป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับเจ้าของที่ดินในแต่ละแปลง⁴ ในตอนเริ่มแรกนั้นเจ้าของโครงการหรือผู้จัดสรรจะเป็นผู้ก่อตั้ง HOA ขึ้น โดยจะกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบและข้อบังคับในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ กำหนดเงื่อนไขการเข้าอยู่ในโครงการ การควบคุมและบริหารงานสมาคม และในภายหลังก็จะทำการถ่ายโอนอำนาจนั้นให้แก่เจ้าของผู้ถือครองที่อยู่อาศัยต่อไป

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลก่อนการซื้อที่ดินจัดสรร

รัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของมลรัฐฟลอริดานั้น ได้มีการกำหนดให้ผู้จัดสรรจะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญให้แก่ผู้ซื้อ และจะต้องทำตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนที่จะมีการเข้าซื้อที่ดินนั้น โดยกำหนดให้ผู้ซื้อจะต้องได้รับการสรุปข้อมูลโดยเปิดเผยก่อนการเข้า

³ The Florida Homeowners’ Association Act Section 720.302(1).

⁴ The Florida Homeowners’ Association Act Section 720.301(9).

ทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ซึ่งข้อมูลนั้นจะต้องระบุให้ละเอียดถึงการที่ผู้ซื้อจะต้องผูกพันตนในการเป็นสมาชิกของสมาคม HOA ต้องระบุถึงข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อในการที่จะใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของตนและการเข้าไปอาศัยอยู่ในโครงการ รวมถึงต้องระบุถึงภาระและหน้าที่ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของส่วนกลาง เป็นต้น โดยการเปิดเผยข้อมูลนี้จะต้องมีการใช้ภาษาที่ชัดเจนและจะต้องมีการระบุว่า ผู้ที่กำลังจะซื้อนั้นจะไม่ทำสัญญาด้วยจนกว่าจะได้รับทราบและได้อ่านสรุปการเปิดเผยข้อมูลเสียก่อน หากการสรุปการเปิดเผยข้อมูลนั้นไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบก่อนการเข้าทำสัญญา สัญญาซื้อขายนั้นถือเป็นโมฆะ⁵

3) อำนาจหน้าที่ของสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย (HOA)⁶

โดยสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยมีอำนาจจัดการเรื่องสำคัญๆ เช่น

(1) การวางข้อกำหนดหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ส่วนกลางดำเนินการยุติเรื่อง อุทธรณ์ หรือระงับการไต่สวนในฐานะผู้แทนของสมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม

(2) การดูแลและปกป้องทรัพย์สินทั้งของบุคคลและของส่วนกลาง ทำการฟ้องร้องคดีต่อศาล เข้าต่อสู้คดีความหรือทำการฟ้องกลับในฐานะผู้แทนของสมาชิก

(3) การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การระงับสิทธิในการจะใช้พื้นที่ส่วนกลางหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของสมาชิก การสั่งให้ระงับสิทธิของสมาชิกในการออกเสียงลงคะแนน กรณีที่สมาชิคนั้นไม่จ่ายค่าธรรมเนียมรายปี หรือการกำหนดค่าปรับสำหรับการกระทำผิดของสมาชิก โดยกำหนดได้ไม่เกิน 100 เหรียญ

(4) ดำเนินคดีต่าง ๆ กับสมาชิก กรรมการ เจ้าหน้าที่สมาคม ผู้เช่าหรือแขกผู้มาพัก ทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินนั้นหรือที่ใช้พื้นที่ส่วนกลาง กรณีที่พบว่า มีการไม่ปฏิบัติตามเอกสารจัดตั้งระเบียบของสมาคม หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁵ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.401.

⁶ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.303(1).

4) การระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของมลรัฐฟลอริดา⁷ ได้นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยและวิธีการทางอนุญาโตตุลาการมาใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับสมาคม ซึ่งนอกจากจะช่วยลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแล้ว ยังเป็นทางเลือกที่ถือว่ามีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการใช้วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยอาจแบ่งได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการถอดถอนและการเลือกตั้งกรรมการกำหนดให้จะต้องนำกระบวนการอนุญาโตตุลาการมาใช้หรือให้นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น และกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพจะเป็นผู้สั่งให้คู่ความรับผิดชอบเบื้องต้นตามคำวินิจฉัยของศาล⁷

(2) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สอยหรือเปลี่ยนแปลงที่พักออาศัยหรือพื้นที่ส่วนกลาง การบังคับตามข้อตกลงเกี่ยวกับที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงเอกสารจัดตั้งการประชุมคณะกรรมการหรือของสมาชิกฯ กำหนดให้ต้องยื่นเรื่องต่อกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคบังคับก่อน หากการดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จกำหนดให้คู่ความสามารถยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จได้⁸

3.2 ประเทศออสเตรเลีย

กรณีเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในประเทศออสเตรเลียได้มีการนำเอาระบบ Strata Title มาใช้ โดยการจัดให้เป็นระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในส่วนของตนและในพื้นที่ส่วนกลาง โดยในพื้นที่ส่วนกลางนั้นจะกำหนดให้มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้ ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็จะมี ความแตกต่างกันไป ตัวอย่างในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มี The Community Land Development Act 1989 (CLDA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเอาไว้ (อนันญา อนุมาศ, 2565) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

⁷ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.311(1).

⁸ The Florida Homeowners' Association Act Section 720.311(2)(a).

1) การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมาย

CLDA กำหนดให้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินจะต้องดำเนินการยื่นผังโครงการตามรายละเอียดที่กำหนด และเมื่อได้ทำการจดทะเบียนผังโครงการแล้วจะต้องทำการจัดตั้ง Community Association ขึ้นมาทันที⁹ และได้กำหนดให้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต้องดำเนินการบริหารจัดการองค์กรนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีการจัดตั้ง Owner Corporation ขึ้น จึงจะสามารถโอนอำนาจการบริหารจัดการมาให้แก่กลุ่มของผู้ซื้อได้ โดยมีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการและการกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวเป็นอีกฉบับหนึ่ง คือ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 1989) และที่แก้ไขล่าสุดในปี 2021 (CLMA 2021) โดยบังคับใช้กับการบริหารจัดการขององค์กรที่อยู่อาศัย (Corporation) นับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นต้นมา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก โดยการจัดตั้งองค์กรที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องทำการจดทะเบียนนับตั้งแต่ที่ผู้จัดสรรได้ทำการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และกำหนดให้เป็นองค์กรประเภทที่ไม่แสวงหากำไรมีบทลงโทษสำหรับสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้และการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากสมาชิก¹⁰

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อยู่อาศัย หรือ Corporation

CLMA 1989 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ Association เอาไว้ โดยได้กำหนดให้มีอำนาจในการควบคุมและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกทุกคนและหากจะนำเอาพื้นที่ของส่วนกลางไปใช้ทำประโยชน์เชิงพาณิชย์จะต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกด้วย และให้มีอำนาจในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากสมาชิก การออกค้ำบังคับ หนังสือแจ้งเตือน และการกำหนดบทลงโทษตามที่ข้อบังคับได้กำหนดเอาไว้¹¹ และให้มีหน้าที่ต้องทำบัญชีงบประมาณรายรับและรายจ่ายด้วย

⁹ The Community Land Development Act 1989 Section 25.

¹⁰ The Community Land Management Act 1989 Section 20.

¹¹ The Community Land Management Act 1989 Section 5 – 25.

3) การระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

CLMA 2021 กำหนดให้มีกระบวนการระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้โดยตรง โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอระงับข้อพิพาทต่อ Registrar ได้ และกำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลางก่อนที่จะมีการนำคำร้องมายื่นต่อ Principal Registrar เว้นแต่ว่า ได้ทำการไกล่เกลี่ยแล้วแต่ไม่สำเร็จ¹² และกำหนดให้ Adjudicator มีคำสั่งให้ข้อตกลงที่ได้มีการทำสัญญาร่วมกันมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย¹³ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ Adjudicators หรืออาจส่งเรื่องต่อให้แก่ Tribunal เพื่อทำการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป¹⁴ โดยกำหนดให้ Tribunal เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกับศาลในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัย โดย CLMA ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่เป็นข้อยกเว้นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับในคดีแพ่งทั่วไป และได้กำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนเอาไว้เป็นการเฉพาะ

4. วิเคราะห์สิทธิการเข้าถึงเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิของผู้บริโภคก่อนซื้อที่ดินจัดสรรและการระงับข้อพิพาทในโครงการจัดสรรที่ดิน

เมื่อผู้เขียนได้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินมาวิเคราะห์เข้ากับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในมลรัฐฟลอริดาของประเทศสหรัฐอเมริกา และมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลียแล้ว ได้บทสรุปที่น่าสนใจ ดังนี้

¹² The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 64.

¹³ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 68.

¹⁴ The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021) Section 76.

1. กรณีปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจรรยาบรรณในที่ดินจัดสรรตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่กำหนดไว้หลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้เกิดกรณีปัญหาว่า ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ จากระเบียบดังกล่าวก่อนที่จะทำการตัดสินใจซื้อที่ดินหรือที่อยู่อาศัยในโครงการนั้น ๆ ทำให้ผู้ซื้อจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม เช่น การห้ามเลี้ยงสัตว์บางชนิด การห้ามต่อเติมตัดแปลงหรือทาสีบ้านหรือรั้วบ้าน การห้ามประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ หรือการห้ามจอดรถในพื้นที่ส่วนกลางเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เป็นต้น ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาทั้งระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรผู้จัดสรรที่ดิน และนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จากกรณีปัญหาดังกล่าว แม้ว่าจะระเบียบหรือข้อบังคับที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ออกมาบังคับใช้จะกระทบต่อกรรมสิทธิ์อันเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินนั้น¹⁵ แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วยเช่นกัน และข้อจำกัดสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามระเบียบหรือข้อบังคับที่นิติบุคคลหมู่บ้านได้ออกมาบังคับใช้นั้นเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณีจึงสามารถจำกัดสิทธิบางประการของเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในที่ดินของตนเอง เช่น การเลี้ยงสัตว์บางชนิดที่ตนรักหรือผูกพัน การต่อเติมหรือตัดแปลงบ้านหรือรั้วบ้าน เพื่อความสะดวกต่อการใช้ประโยชน์หรือด้วยความจำเป็น การทาสีเพื่อตกแต่งบ้านหรือรั้วบ้านตามความชอบหรือความเชื่อของผู้ที่อยู่อาศัย หรือการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์บางประเภทตามความจำเป็นในอาชีพ เช่น การขายของชำขนาดเล็ก การเปิดสถานที่กวดวิชา การทำธุรกิจ ขายสินค้าออนไลน์

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336.

สำนักงานทนายความหรือสำนักงานบัญชี หรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางเพื่อจอตรด ซึ่งผู้ซื้ออาจมีความจำเป็นต้องใช้รถเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เป็นต้น กรณีดังกล่าว ล้วนแต่มีเหตุผลถึงความจำเป็นหรือความต้องการ ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิต รวมถึงส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวันและสุขภาพกายสบายใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความจำเป็นหรือความต้องการ รวมถึงสุขภาพกายสบายใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และยิ่งเป็นการได้รับทราบหรือรับรู้ถึงข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวภายหลังจากที่ได้มีการซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยไปแล้วยิ่งทำให้เกิดความลำบากใจและไม่มีทางเลือกอื่นใด และแม้ว่าจะเป็นการซื้อจำกัดสิทธิที่ออกโดยความเห็นชอบจากมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรนั้นก็ตาม แต่มติดังกล่าวนั้นตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 กำหนดให้ถือเอาเพียงแค่เสียงข้างมากในที่ประชุม¹⁶ และการประชุมใหญ่ก็สามารถทำได้ถ้ามีผู้เข้าประชุมเพียงแค่นั่งในสามของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด¹⁷ ดังนั้น มติอันเป็นข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงไม่ได้สะท้อนถึงความเห็นชอบหรือความต้องการอย่างแท้จริง ของคนส่วนใหญ่ของผู้ที่ซื้อและที่อาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว ประกอบกับอาจมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่อาจทำให้ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงไม่ได้เข้าร่วมประชุมและออกเสียงดังกล่าวได้

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แตกต่างจากในมลรัฐฟลอริดาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในรัฐบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่มีการจัดสรรต้องทำการก่อตั้งสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย และต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในเบื้องต้นขึ้นก่อน และกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลนี้ให้แก่ผู้ที่จะซื้อตั้งแต่ขั้นตอนแรกก่อนที่จะทำการซื้อที่ดิน ซึ่งทำให้

¹⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ข้อ 14.

¹⁷ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 ข้อ 13.

ผู้ซื้อได้รับทราบถึงข้อจำกัดสิทธิและภาระหน้าที่ในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจทำสัญญาซื้อขาย หากผู้จัดสรรไม่ได้แจ้งข้อมูลนี้กำหนดให้สัญญาซื้อขายนั้นถือเป็นโมฆียะ และผู้ซื้อสามารถที่จะบอกล้างสัญญานั้นได้ ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจึงมีทางเลือกที่จะซื้อหรือไม่ซื้อที่ดินดังกล่าว และถ้าเลือกซื้อที่ไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวได้

2. กรณีปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะสำหรับข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดิน และนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจะต้องไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาททั่วไปโดยการใช้สิทธิทางศาล และแม้จะมีการนำข้อพิพาทไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยในการพิจารณา แต่ก็พบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการนิติบุคคลในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ และเมื่อเกิดการไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นก็ไม่สามารถบังคับอะไรได้ แม้ในข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการใช้สิทธิทางศาล คู่กรณีอาจมีการนำเอากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งมีขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวก็เป็นเพียงกระบวนการทางเลือกเท่านั้น มิได้มีผลบังคับกับคู่กรณีแต่อย่างใด และท้ายสุดแล้วคู่กรณีมักจะเลือกใช้สิทธิทางศาลเพื่อหาข้อยุติมากกว่าไกล่เกลี่ย แต่กระบวนการในชั้นศาลนั้น มีระยะเวลาที่ค่อนข้างล่าช้าจึงไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว

กรณีดังกล่าวจะให้เห็นว่า แตกต่างจากในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการกำกับดูแลองค์กรที่อยู่อาศัย และมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกระบวนการระงับและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง และกำหนดให้ต้องมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นก่อนที่จะมีการนำคำร้องมายื่นต่อ Registrar เมื่อมีการไกล่เกลี่ยแล้วก็จะมีคำสั่งให้ข้อตกลงที่ได้นั้น มีผลบังคับตามกฎหมายต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ

Adjudicators หรือส่งเรื่องต่อให้แก่ Tribunal ซึ่งเป็นหน่วยงานศาลที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัยเพื่อให้ทำการพิจารณาต่อไป

5. บทส่งท้าย

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรและการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดให้มีการจัดทำระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัย และการจราจรภายในที่ดินจัดสรรไว้ภายหลังจากขั้นตอนของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จแล้ว ทำให้ผู้ซื้อไม่มีโอกาสได้พิจารณาเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสิทธิใด ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อ และจำต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่ออกมาในภายหลัง แม้จะกระทบต่ออำนาจการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนหรือการใช้สิทธิในพื้นที่ส่วนกลางก็ตาม ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาหลายประการ และ (2) ปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการอันเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อนำข้อพิพาทไปให้คณะกรรมการนิติบุคคลช่วยพิจารณาก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ จึงเกิดการไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นและไม่สามารถบังคับอะไรได้ และทำให้คู่กรณีต้องใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการใช้สิทธิทางศาล และแม้ว่าคู่กรณีอาจมีการนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการของการไกล่เกลี่ยซึ่งมีขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคของประชาชน แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวก็เป็นเพียงกระบวนการทางเลือกเท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับกับคู่กรณีแต่อย่างใด และท้ายสุดแล้ว คู่กรณีมักจะเลือกใช้สิทธิทางศาลเพื่อหาข้อยุติมากกว่าไกล่เกลี่ย แต่กระบวนการในชั้นศาลนั้นมียุทธศาสตร์ที่ค่อนข้างล่าช้า จึงไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. เพิ่มเติม (11) ในมาตรา 23 ดังนี้

“(11) ระเบียบอันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการเข้าอยู่ในโครงการ”

เพื่อกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ซื้อในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการเข้าอยู่ในโครงการตั้งแต่ขั้นตอนที่มีการยื่นขอรับใบอนุญาตในการจัดสรรที่ดิน

2. เพิ่มเติม วรรคสอง ในมาตรา 29 ดังนี้

“ผู้จัดสรรจะต้องแจ้งระเบียบอันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการเข้าอยู่ในโครงการตามมาตรา 23 (11) ให้แก่ผู้ซื้อตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการทำสัญญาซื้อที่ดิน หากหากผู้ซื้อไม่ได้รับแจ้งระเบียบนี้ ให้สัญญาซื้อขายเป็นโมฆียะ”

เพื่อกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินมีโอกาสได้รู้และรับทราบถึงสิทธิหน้าที่และข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ เสียก่อน และเพื่อให้มีข้อมูลใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะซื้อหรือไม่ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว และถ้าตัดสินใจซื้อแล้วก็ไม่มีสิทธิปฏิเสธข้อจำกัดสิทธิดังกล่าว

3. แก้ไข มาตรา 48 วรรคแรก (1),(2) และวรรคสอง ดังนี้

วรรคแรก

“(1) แก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค

(2) แก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรร”

วรรคสอง

“การดำเนินการตาม (1) (2) และ (5) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด”

เพื่อกำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจเพียงแค่การแก้ไขหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับระเบียบในการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดิน

จัดสรรเท่านั้น และเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าวซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญจะต้องใช้คะแนนเสียงที่มากกว่าเดิมเพื่อให้สะท้อนถึงเสียงส่วนใหญ่อย่างแท้จริงของผู้ที่ซื้อและอาศัยอยู่ในที่ดินจัดสรรดังกล่าวมากขึ้น

4. เพิ่มเติม (3/1) ในมาตรา 14 เป็นดังนี้

“(3/1) มีคำสั่งให้ข้อตกลงในชั้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และให้คำวินิจฉัยชี้ขาดถือเป็นที่สุด”

เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และเพื่อกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นถือเป็นที่สุด

5. เพิ่มเติม หมวดที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นใหม่ โดยให้เป็นหมวด 6 และหมวด 6 (เดิม) บทกำหนดโทษ ให้เลื่อนไปเป็นหมวด 7 แทน และเพิ่มบทบัญญัติในหมวด 6 ดังนี้

“หมวด 6 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

มาตรา 57/1 ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดิน หรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการบังคับใด ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อำนาจไว้ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดแต่งตั้งขึ้นภายใน 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุอันเป็นข้อพิพาทนั้น

มาตรา 57/2 ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดแต่งตั้งขึ้นดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่งข้อตกลงให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย”

เพื่อให้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้มีกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อเป็นการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นจากการบังคับใด ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อให้กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถหาข้อยุติได้เร็วมากขึ้น

Referent

Anan Mamoaw. (2017). *Ownership*. Bangkok: Winyuchon.

Ananya Anumas. (2022). Development of the law on the management of juristic persons of housing estates in Thailand [Doctor of Laws, National Institute of Development Administration]. ThaiLIST. <http://tdc.thailist.or.th/>

Athip Chantanaroj and Sanyalux Panwattanalikit. (2019). In Research report on the problem of ownership rights in land allocation projects: A case study of land allocation projects in Chiang Mai Province. Chiang Mai: Payap University.

Bakay, Eszter, Hutter, Dora and Szilagy, Kinga. (2011). *The evolution of open spaces and green surfaces on high-density developments since 1950*. Corvinus University, Budapest.

Civil and Commercial Code.

Ministerial Regulation on Registration, Management, Merger, and Dissolution of Housing Estate Juristic Persons B.E. 2545 (2002)

The Community Land Development Act 1989.

The Community Land Management Act 1989 (CLMA 2021).

The Florida Homeowners' Association Act.