

หลักการใหม่ในการพัฒนาที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินตามระเบียบฯ ใหม่ปี 2569¹

วัชรพล วัชรตระกูล².

หลักการใหม่ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการพัฒนาที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2569 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอย่างมีนัยสำคัญ โดยเพิ่มช่องทางให้ผู้ซื้อดำเนินการเองเมื่อผู้จัดสรรไม่ริเริ่มหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค และกำหนดผลของเรื่องกรรมสิทธิ์ หน้าที่บำรุงรักษาและเงินที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบให้แตกต่างกันตามช่องทางของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร บทความนี้จะเปรียบเทียบกับระเบียบปี 2559³ เพื่ออธิบายทั้งหลักการใหม่และผลที่ต้องคำนึงถึงในการบังคับใช้กฎหมาย

ระเบียบฉบับใหม่ปี 2569 ดังกล่าวข้างต้นออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (2) และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2568 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2569⁴ เป็นต้นไป อีกทั้งได้ยกเลิกระเบียบปี 2559 โดยตรง⁵ จึงต้องแยกให้ชัดว่าเป็นการเพิ่มสิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีฐานจากพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนระเบียบฉบับใหม่กำหนดกระบวนการใช้สิทธินั้น ให้ดำเนินการได้

ระเบียบปี 2559 ได้วางกระบวนการโดยให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ยื่นความประสงค์เพื่อตรวจสอบสภาพสาธารณูปโภค เมื่อครบระยะเวลาบำรุงรักษาและมีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังและโครงการจัดสรรที่ดิน จึงจัดทำบัญชีทรัพย์สินและแจ้งผู้ซื้อให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในเวลาที่

¹ ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการพัฒนาที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2569

² นิติศาสตร์บัณฑิต (น.บ.) (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), Web Master. www.vtlandlawoffice.com, VT Land Advisory I ที่ปรึกษากฎหมายที่ดินและคอนโด

³ ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการอนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณะประโยชน์ พ.ศ. 2559

⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 143 ตอนพิเศษ 245 ง ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2569 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปบังคับใช้ (ตามข้อ 2. แห่งระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการพัฒนาที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2569

⁵ ข้อ 3. แห่งระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการพัฒนาที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2569

กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 180 วัน โครงสร้างดังกล่าวทำให้ขั้นตอนตามระเบียบผูกอยู่กับการดำเนินการของผู้จัดสรรที่ดินเป็นสำคัญ ขณะที่ระเบียบปี 2569 ยังคงช่องทางนี้ไว้เช่นเดิม และได้เพิ่มช่องทางให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรริเริ่มเองได้ เมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการให้ผู้ซื้อจัดตั้งนิติบุคคลตามมาตรา 44 (1) หรือมิได้ปฏิบัติหน้าที่

ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เหตุทั้งสองประการจึงเป็นทางเลือก ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดพร้อมกัน

ผู้ซื้อสามารถรวบรวมรายชื่อหรือจัดประชุมเพื่อเห็นชอบการจัดตั้ง เห็นชอบข้อบังคับ และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอได้ โดยช่องทางนี้ไม่ได้กำหนดให้ต้องรอหนังสือแจ้งและระยะเวลา 180 วันจากผู้จัดสรรที่ดินก่อน ผลในเชิงหลักการก็คือ ผู้ซื้อมีเครื่องมือในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรับดูแลทรัพย์สินเองได้ แม้ผู้จัดสรรจะไม่ใช่ผู้เริ่มกระบวนการก็ตาม หลักการใหม่ที่เพิ่มขึ้นจากระเบียบฉบับเดิมก็คือ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถรวบรวมรายชื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ ไม่จำเป็นต้องจัดประชุมอย่างเดียวตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบฉบับก่อน

กลไกการรวมเสียงและการตรวจสอบคำขอ

ในช่องทางผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้ริเริ่ม กำหนดให้เริ่มจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยที่จำหน่ายแล้วตามแผนผังโครงการ โดยใช้วิธีการรวบรวมรายชื่อหรือการประชุม การเปิดให้ลงชื่อร่วมกันช่วยลดข้อจำกัดด้านการเข้าประชุม แต่ยังคงมีความเห็นชอบครบถ้วนตามเรื่องที่ระเบียบกำหนด มิใช่เพียงลงชื่อแสดงความสนใจจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเท่านั้น

หากจำนวนผู้ซื้อไม่ครบเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น หรือไม่สามารถรวบรวมรายชื่อหรือไม่ได้รับมติในการประชุม ครบตามเกณฑ์ตามที่กล่าวในวรรคก่อนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตัวแทนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรประกาศเริ่มดำเนินการให้ทราบโดยทั่วกัน ให้ถือว่าดำเนินการรอบแรกสิ้นสุดลง ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิจัดประชุมใหม่อีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้น 15 วัน แต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่สิ้นสุดลง เพื่อใช้เสียงข้างมากของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่เข้าประชุม **กลไกนี้เป็นทางเลือกเมื่อรอบแรกไม่สำเร็จ จึงไม่อาจข้ามรอบแรกแล้วใช้เสียงข้างมากของผู้เข้าประชุมทันที**⁶

นอกจากนี้ระเบียบใหม่ได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบคำขอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ หากคำขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่รับจดทะเบียน หากเอกสารไม่ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งแก้ไข ภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อคำขอครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะปิดประกาศเป็นเวลา 30 วัน ตามสถานที่ต่าง ๆ⁷ พร้อมแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบ

⁶ ข้อ 14. แห่งระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษา
สาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2569

⁷ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการ
กำนันแห่งท้องที่และบริเวณที่ทำการจัดสรรแห่งหนึ่งฉบับ (ข้อ 20)

ผู้คัดค้านต้องอ้างเหตุเกี่ยวกับความไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มสิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรรควบคู่ไปกับการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย ผู้จัดสรรที่ดินมีสิทธิเสนอข้อคัดค้าน แต่การไม่ยินยอมเพียงอย่างเดียวไม่ได้เป็นเงื่อนไขห้ามจดทะเบียน หากไม่มีการคัดค้าน หรือคณะกรรมการฯ เห็นว่า การคัดค้านไม่ทำให้การจัดตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งรับจดทะเบียนได้ ในทางปฏิบัติ หลักฐานประกาศเริ่มดำเนินการ รายชื่อ มติ ข้อบังคับและวันประชุม จึงเป็นส่วนสำคัญในการพิสูจน์ว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ใช้สิทธิครบถ้วนตามขั้นตอนแล้ว

การพ้นจากหน้าที่และความรับผิดชอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

ความเปลี่ยนแปลงที่ต้องระมัดระวังที่สุดก็คือ ระเบียบปี 2569 กำหนดผลการพ้นจากหน้าที่แตกต่างกันตามช่องทางของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ในช่องทางที่ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ริเริ่มยังคงใช้หลักการเดียวกันกับระเบียบของปี 2559 กล่าวคือ สาธารณูปโภคตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตั้งแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคก็ต่อเมื่อได้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ต้องรับผิดชอบแล้ว การโอนกรรมสิทธิ์และการพ้นจากหน้าที่ซึ่งอาจเกิดต่างเวลากัน

ส่วนช่องทางที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้ริเริ่ม กำหนดให้สาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้ถือว่าผู้จัดสรรพ้นหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตั้งแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยผู้จัดสรรที่ดินยังต้องรับผิดชอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากเป็นการจัดสรรที่ดินตามพระตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้รับผิดชอบตามจำนวนเงินในสัญญาค้ำประกัน หรืออัตราร้อยละ 7 ของราคาค่าก่อสร้างกลางของทางราชการในขณะจดทะเบียน แล้วแต่กรณี จึงไม่ควรตีความว่าต้องใช้ร้อยละ 7 ทุกโครงการโดยไม่ตรวจหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ในเชิงวิเคราะห์ ได้แยกผลของการหลุดพ้นจากหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินออกจากความรับผิดชอบในเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อให้การรับรู้ดูแลรักษาสาธารณูปโภคเกิดขึ้นได้ แม้จะยังมีปัญหาเรื่องการส่งมอบเงิน การพ้นจากหน้าที่ไม่ได้ทำให้ความรับผิดชอบในเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินระงับไป อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้องเตรียมเงินและระบบการบริหารเพื่อดูแลทรัพย์สินทันที พร้อมทั้งดำเนินการเรียกเงินที่ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น **จึงต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่าเป็นจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ริเริ่ม หรือเป็นการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้ริเริ่ม** ก่อนวินิจฉัยวันหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่า การส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ไม่เป็นเงื่อนไขในการพ้นจากหน้าที่ทุกกรณี

นอกจากนี้ระเบียบฉบับใหม่ยังเพิ่มหน้าที่จัดแจ้งสาธารณูปโภคในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายใน 30 วัน เป็นการทำให้สถานะทรัพย์สินของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรปรากฏในระบบทะเบียนชัดเจนขึ้น สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นยังคงกำหนดให้มีวัตถุประสงค์รับโอนสาธารณูปโภคเมื่อมีสมาชิก ผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเท่านั้น และให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคก็ต่อเมื่อได้จดทะเบียนโอนทรัพย์สินพร้อมทั้งส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคแล้ว ดังนั้นจึงต้องแยกผลของนิติบุคคลประเภทนี้ออกจากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรด้วย

มาตรฐานของทรัพย์สินและผลต่อการใช้กฎหมาย

ระเบียบปี 2559 ใช้เกณฑ์ให้สาธารณูปโภคยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ส่วนระเบียบใหม่ปี 2569 เปลี่ยนเป็นมีสภาพใช้งานได้ตามปกติโดยไม่ต่ำกว่ามาตรฐานเดิมหรือเทียบเท่า ถ้อยคำใหม่เน้นการใช้งานและมาตรฐาน จึงเป็นเหตุให้ตีความได้ว่าการซ่อมแซมก็ดีหรือการเปลี่ยนอุปกรณ์ที่แตกต่างจากเดิมก็ดี อาจยอมรับได้หากได้มาตรฐานตามเกณฑ์ แต่ไม่ได้ให้อำนาจผู้จัดสรรที่ดินที่จะเปลี่ยนแผนผังหรือโครงการโดยเสรี หากผู้จัดสรรที่ดินเปลี่ยนแผนผังโครงการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าวได้

หลักฐานการตรวจสอบสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินยังมีอายุหนึ่งปีเช่นเดิม

ในส่วนการแจ้งผู้ซื้อ ระเบียบฉบับใหม่ได้เพิ่มการส่งผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์จากวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนและบุคคลนำส่ง แต่ยังคงปิดประกาศตามระเบียบและจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า แจ้งผู้ซื้อรายสุดท้ายพร้อมปิดประกาศครบกำหนดแล้ว จึงจะกำหนดวันเริ่มนับระยะเวลาได้ การเพิ่มช่องทางทางอิเล็กทรอนิกส์จึงช่วยในเรื่องของการติดต่อ มีไต่ยกเว้นเงื่อนไขเรื่องการแจ้งทั้งหมด

การอุทธรณ์ทรัพย์สินเป็นสาธารณประโยชน์ ปรับชุดเอกสารจากปี 2559 โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการรับทราบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับผิดชอบ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้จัดสรรที่ดินเป็นอย่างมาก เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนการอุทธรณ์ทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณะประโยชน์แล้ว ให้ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับอุทธรณ์ทรัพย์สินทราบ พร้อมส่งมอบเงินตามสัญญาค่าประกัน จึงเป็นการปรับขั้นตอนเท่านั้น มิใช่ยกเว้นหน้าที่ส่งเงิน

ส่วนการขออนุมัติวิธีบำรุงรักษาอย่างอื่น ผู้จัดสรรที่ดินยังคงต้องเสนอแผนงาน จำนวนเงิน อัตราค่าใช้จ่ายรายเดือน และเปิดให้ผู้ซื้อเสนอข้อโต้แย้งก่อนคณะกรรมการจัดสรรที่ดินพิจารณา

ระเบียบปี 2569 ไม่มีบทเฉพาะกาลในลักษณะเดียวกับปี 2559 สำหรับเรื่องที่กำลังอยู่ จึงต้องตรวจ สอบขั้นตอนและผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นแล้วเป็นรายกรณี ไม่ควรถือว่าการยกเลิกระเบียบเดิมทำให้ผู้จัดสรรพ้นหน้าที่โดยอัตโนมัติ

ในภาพรวม ระเบียบฉบับใหม่ได้เพิ่มความสามารถของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการจัดนิติบุคคลหมู่บ้าน
จัดสรรและลดอุปสรรคการรวบรวมเสียง ขณะเดียวกัน ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องแยกกรรมสิทธิ์ หน้าที่บำรุงรักษา
และความรับผิดชอบเงินให้ถูกต้องตามช่องทางที่ใช้ เพื่อป้องกันการเข้าใจเงื่อนไขตลาดเคลื่อน
