

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิวัฒนาการทางด้านรูปแบบของที่อยู่อาศัยมีมากขึ้นตามวันเวลาที่ผ่านไปและตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความเป็นอยู่ค่อนข้างแออัด รูปแบบของที่อยู่อาศัยได้เปลี่ยนจากการที่เคยอยู่อย่างอิสระ มีพื้นที่กว้างขวางมาเป็นการที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรแห่งเดียวกัน ซึ่งแต่ละครอบครัวยังคงมีที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์ของตน หรือการอยู่ร่วมกันในอาคารชุดเดียวกันซึ่งแต่ละครอบครัวต้องใช้ที่ดินร่วมกันและใช้ทรัพย์สินอื่น ๆ ร่วมกับผู้อื่นในสถานะที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางมากขึ้น เป็นต้น

ไม่ว่าที่อยู่อาศัยจะมีวิวัฒนาการไปอย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ยังคงได้รับความนิยมหรือนับเป็นความมุ่งหวังของประชาชนที่จะมีไว้อยู่อาศัยในกรณีที่สามารถเลือกได้ก็คือที่อยู่อาศัยประเภทที่เรียกว่า "บ้านจัดสรร" เนื่องจากมนุษย์เรานั้นแม้จะเป็นสัตว์สังคม แต่ก็ยังมีความต้องการความเป็นส่วนตัวอยู่เสมอ สิ่งใดที่ตนสามารถหลีกเลี่ยงได้ที่จะไม่ใช้ร่วมกับผู้อื่นแล้ว ก็มักไม่ละโอกาสที่จะชวนขวยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้น ในปัจจุบันจึงปรากฏว่า เริ่มมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของที่อยู่อาศัยให้ใกล้เคียงกับความต้องการของมนุษย์มากที่สุด แม้ว่าจะมีอุปสรรคเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากรในเมืองที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยก็ตาม อาทิ การออกแบบอาคารชุดที่มีจำนวนชั้นลดลงและขยายพื้นที่ตามแนวราบให้มากขึ้นหรือการออกแบบทาวน์เฮ้าส์ให้มีจำนวนหลังลดลงในกลุ่มหนึ่ง ๆ โดยมีพื้นที่ที่เป็นสนามหญ้าเพิ่มขึ้น เพื่อให้บรรเทาความรู้สึกแออัดลง เป็นต้น

บ้านจัดสรรเป็นรูปแบบของที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) อันเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่สมัยที่เริ่มมีการจัดสรรที่ดิน ในปัจจุบัน

ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการทำธุรกิจบ้านจัดสรรกันเป็นอันมาก ซึ่งนับเป็นผลดีในด้านที่ช่วยลดภาระของรัฐในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกันก็เกิดผลเสียในด้านที่ ทำให้มีปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการขาดการดูแลรักษาสาธารณูปโภคด้วย

การดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรในประเทศไทย เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในราวปีพ.ศ. 2503 ในทำเลแถบชานเมืองของกรุงเทพมหานคร และได้มีพัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ปัจจุบันธุรกิจบ้านจัดสรรกำลังขยายตัวออกไปจากกรุงเทพมหานครมากขึ้นทุกที โดยขยายออกไปยังจังหวัดข้างเคียง เช่น บึงกาฬ นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม อยุธยา ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา เป็นต้น ส่วนในจังหวัดใหญ่ ๆ ก็เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา เป็นต้น จากข้อมูลเกี่ยวกับเงินให้สินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าธุรกิจประเภทบ้านจัดสรรได้รับสินเชื่อสูง เป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกันกับข้อมูลเกี่ยวกับเงินให้สินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ได้แสดงให้เห็นว่า ธุรกิจประเภทการจัดสรรที่ดินและ/หรือบ้านนั้นได้รับสินเชื่อสูง เป็นอันดับแรกเช่นกัน

กล่าวโดยทั่วไป กิจกรรมทุกชนิดย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เมื่อธุรกิจบ้านจัดสรรมีจำนวนมากขึ้น ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะมีข้อเสียเป็นปัญหามากขึ้นตามมา ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปรากฏในการดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรได้แก่ ปัญหาทางด้านข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน การควบคุมการโฆษณา การทำนิติกรรมสัญญา การเงิน การจัดทำและดูแลรักษาสาธารณูปโภคในบ้านจัดสรร เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่กฎหมายต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องคอยกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของเอกชน มิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน ทั้งมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ความอยู่ดีกินดีของประชาชนในแง่ของประชาชนนั้น เขาควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายในฐานะที่เขาเป็นผู้บริโภค ส่วนในแง่ของผู้ประกอบการจัดสรรนั้นแล้ว ก็ควรจะได้รับคุ้มครองจากกฎหมายในฐานะที่ต้องได้รับความเป็นธรรมจากสังคมหลังจากที่เขาได้เข้ามาลงทุนช่วยแบ่งเบาภาระจากรัฐบาล ทางด้านการหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนแล้ว

ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณูปโภคซึ่งนับว่าเป็นส่วนสำคัญในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรมักเกิดขึ้นเสมอ ในปัจจุบันนี้มักจะมีกรรโชกเรียนเกี่ยวกับการดูแล



และบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เช่น ถนน สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะและบ่อบำบัดน้ำเสียในโครงการบ้านจัดสรรอยู่เสมอ หน่วยงานราชการที่รับเรื่องก็ทำได้แต่เพียงว่ากล่าวตักเตือน เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคไว้นั้นไม่มีสภาพบังคับ เกี่ยวกับผลที่ผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับในกรณีที่ผู้ดูแลรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ขณะนี้ ถนน ประปา ไฟฟ้าในหมู่บ้านหลายแห่งไม่ได้รับการบำรุงรักษา ทางฝ่ายผู้จัดสรรก็ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่เข้าไปดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ตนจัดทำเสร็จแล้วทำให้ตนต้องแบกรับภาระการดูแลรักษาตลอดไป หากสามารถกำหนดองค์กรขึ้นมาเพื่อบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรรให้เป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภค โดยบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับให้สามารถได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง ก็น่าจะเป็นแนวทางในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวลงไปได้

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยนี้ผู้เขียนจะศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาทางด้านกฎหมายว่าบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่มีอยู่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้เพียงใด เพื่อหาแนวทางในการบัญญัติกฎหมายอื่นที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับในการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรรในรูปขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตลอดจนเป็นการบรรเทาภาระของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนผู้ประกอบการ ซึ่งในที่สุดจะส่งผลให้โครงการบ้านจัดสรรของไทยบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของสังคมในแง่ของคุณภาพชีวิต และการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างมีความสุข

#### ขอบเขตและสมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะแนวความคิดทางกฎหมายที่สามารถคุ้มครองประชาชนผู้อยู่อาศัยในบ้านจัดสรรทั้งด้านการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ในรูปขององค์กร รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการมีองค์กรดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การศึกษานี้ได้ตั้งสมมติฐานว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

อัน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่โครงการบ้านจัดสรรมาตั้งแต่เริ่มมีการจัดสรรที่ดินจนถึงปัจจุบันนั้น  
 ยังมีได้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มี  
 สภาพบังคับ เกี่ยวกับผลที่ผู้จัดสรรจะได้รับในกรณีที่ไม่ดูแลรักษาสาธารณูปโภค ปัญหาการดูแล  
 และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอัน เป็นส่วนสำคัญในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร  
 มักเกิดขึ้นเสมอในโครงการบ้านจัดสรร การทำงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทอยู่  
 เกิดความขัดข้อง เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เหมาะสมเข้าไปรองรับ การบัญญัติกฎหมายขึ้นมา  
 รองรับองค์กรดังกล่าวจะช่วยบรรเทาปัญหาความขัดข้องได้ และเป็นประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัย  
 ในชุมชนบ้านจัดสรร

### วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจาก  
 ตัวทฤษฎีบท ความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการวิจัยสนาม  
 (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลจาก  
 ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แล้วนำมาพิจารณาหาแนวทาง เพื่อเป็นข้อเสนอในการแก้ไขปัญห

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ก. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร
- ข. ทำให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร  
 ทางด้านสาธารณูปโภค
- ค. ทำให้ได้แนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วในการ  
 แก้ปัญหาเพื่อคุ้มครองประชาชนทางด้านสาธารณูปโภคให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- ง. ทำให้ผู้ประกอบการโครงการบ้านจัดสรรตลอดจนผู้อยู่อาศัยในโครงการ  
 ดังกล่าวทราบตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย อันจะส่งผลให้โครงการบ้านจัดสรร  
 ของไทยบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของสังคมในแง่ของคุณภาพชีวิตและการอยู่อาศัยร่วมกันอย่าง  
 มีความสุข