

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

Legal Issues Regarding Dispute Resolution under the Land Allocation Act B.E. 2543

นันท์มนัส จันทราศัพท¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

272 หมู่ 2 ถนนซูเปอร์ไฮเวย์ เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: Nanmanat.ch@hotmail.com

Nanmanat Chantrasupt²

Faculty of Law, Payap University

272 Moo 2 Super Highway Chiang Mai-Lampang Road, Mueang, Chiang Mai 50000, Thailand

Email: Nanmanat.ch@hotmail.com

Received: July 16, 2024 Revised: October 19, 2024 Accepted: October 25, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรณีการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยนำมาวิเคราะห์กับแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเทียบเคียงกับกฎหมายในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทไว้โดยตรง โดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภค แม้ว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะมีการรับเรื่องดังกล่าวไว้เพื่อช่วยพิจารณาและแสวงหาข้อยุติในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าวเอาไว้อย่างเด็ดขาด หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดไว้เฉพาะกรณีระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้น ไม่รวมถึงคู่กรณีอื่นด้วย หรือแม้แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พบว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ไม่สามารถนำข้อพิพาทนั้นมาไกล่เกลี่ยได้ ท้ายที่สุดคู่กรณีจึงต้องไปใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศออสเตรเลีย พบว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้เกี่ยวกับกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง และส่งผลดี คือประหยัดทั้งเวลาและ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Assistant Professor, Lecturer.

ค่าใช้จ่ายมากกว่าการใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลดังเช่นกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้มีการออกกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เพื่อเป็นกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริงต่อไป

คำสำคัญ: ปัญหากฎหมาย; การระงับข้อพิพาท; การไกล่เกลี่ย; ข้อพิพาท; การจัดสรรที่ดิน

Abstract

This research article aims to study cases of dispute resolution arising from laws related to land allocation by analyzing them through relevant concepts and principles, as well as comparing them with laws in other countries.

The study has shown that Land Allocation Act B.E. 2543 (2000) does not explicitly provide provisions for dispute resolution, particularly in cases related to residential living, public service usage, or the use of public utilities. Although housing estate juristic persons and land allocation committees accept such matters for consideration and seek resolutions to disputes, there are no provisions granting authority to make binding decisions or definitively resolve disputes. Additionally, mediation and compromise under the Consumer Protection Act B.E. 2522 (1979) are limited to disputes between consumers and business operators, excluding other parties. Similarly, mediation under the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019) faces restrictions concerning real estate ownership rights, preventing certain disputes from being mediated. Ultimately, disputing parties must resort to filing lawsuits in court. In contrast, the laws of countries like the United States and Australia contain specific provisions for mediation processes to address disputes directly, resulting in significant benefits, including time and cost savings compared to litigation in Thai courts. The author therefore proposes issuing a regulation under the Ministry of Interior concerning mediation for land allocation disputes, exercising authority under the Land Allocation Act B.E. 2543 (2000), to serve as an effective mechanism for dispute resolution and to address these issues comprehensively in the future.

Keywords: Legal issues; Dispute resolution; Mediation; Disputes; Land allocation

1. บทนำ

ที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตและด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ธุรกิจจัดสรรที่ดินและหมู่บ้านจัดสรรได้รับความนิยมสูงมากขึ้น เนื่องจากสามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในยุคปัจจุบันได้ดี สามารถเข้าอยู่ได้ทันทีและมีมาตรฐานดีกว่าการสร้างบ้านเอง ทั้งยังสามารถเลือกทำเลได้ตามที่ต้องการ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกจากสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่หมู่บ้านจัดสรรมักจะมีข้อด้อยที่จำเป็นต้อง

นิติบุคคล มีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจการ โดยนิติบุคคลจะได้รับประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ การได้รับโอนทรัพย์สินส่วนกลาง เช่น สวนสาธารณะ ถนน ไฟกึ่ง ได้รับโอนบริการสาธารณะ เช่น สโมสรหรือคลับเฮาส์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยผู้ซื้อจะถือเป็นสมาชิกของนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้นสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรรได้

อย่างไรก็ตาม ระเบียบที่ออกโดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ซื้อในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินส่วนกลาง เช่น ห้ามประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ ห้ามดัดแปลงหรือต่อเติม จำกัดพื้นที่จอดรถ การห้ามเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น กรณีจึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ตามมาหลายประการระหว่างผู้ซื้อ ผู้จัดสรร และนิติบุคคลหมู่บ้าน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทไว้โดยตรง โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะ หรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภค แม้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะมีบทบาทในการพิจารณาและแสวงหาข้อยุติ แต่พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่บุคคลดังกล่าวในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เมื่อไม่มีการยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยจึงไม่สามารถบังคับได้ หรือแม้แต่การไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ก็พบว่า ยังมีข้อจำกัดบางประการที่เกี่ยวกับคู่กรณีและประเภทของเรื่องที่พิพาทที่ไม่สามารถนำมาไกล่เกลี่ยได้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นสุดท้ายแล้ว คู่กรณีจึงต้องไปใช้สิทธิในการฟ้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลาานาน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและวิเคราะห์ถึงปัญหาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยวิเคราะห์กับแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง และเทียบเคียงกับกฎหมายในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและบ้านจัดสรร

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหมู่บ้านจัดสรร

หมู่บ้านจัดสรร เดิมหมายความว่าบ้านหลาย ๆ หลังที่ถูกสร้างขึ้นพร้อมกันตามแบบแปลนที่กำหนดไว้ โดยมักจะทำให้บ้านนั้นมีรูปแบบที่เหมือนกันหรือคล้ายกันเพื่อให้เห็นว่าเป็นชุมชนเดียวกัน ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงให้มีพื้นที่ส่วนกลางเพิ่มขึ้น เช่น สวนหย่อม ทางเดินเท้า ทางเดินรถหรือ จัดพื้นที่ส่วนกลางไว้สำหรับให้จอดรถ เป็นต้น โดยหมู่บ้านจัดสรรเกิดจากแนวคิดที่เกี่ยวกับชุมชน หรือทรัพย์สินที่ต้องมีการแบ่งปันกันใช้ประโยชน์ และผู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ก็กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นร่วมกัน³

³ อนันตญา อนุมาศ, “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2565), 27.

2.2 ความหมายของการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้การจัดสรรที่ดิน คือการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเป็นค่าตอบแทน และรวมถึงกรณีที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้ทำการแบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมอีกภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป⁴ และกำหนดให้การจัดสรรที่ดินจะต้องมีระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าถึงด้วย เช่น ถนน น้ำ และไฟฟ้า และต้องมีพื้นที่ส่วนกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ขาย และที่ดินที่จะนำมาจัดสรรได้นั้นต้องเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิและสามารถจำหน่ายหรือโอนแก่กันได้ตามกฎหมาย

2.3 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางตามกฎหมายของประเทศไทย

พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้หมู่บ้านจัดสรรทำการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งเป็นนิติบุคคลได้ และผู้ซื้อที่ดินถือเป็นสมาชิกของนิติบุคคลนั้น มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบกำหนด โดยนิติบุคคลมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้สาธารณูปโภค การจราจร หรือการเรียกเก็บค่าบำรุงและการจัดการสาธารณูปโภค⁵ โดยข้อดี เช่น ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีเป็นกรณีพิเศษ หรือได้รับเงินสมทบที่ผู้จัดสรรที่ดินมอบให้เพื่อใช้ในการซ่อมแซมปรับปรุงสาธารณูปโภคส่วนรวม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นการตั้งบุคคลที่ 3 ขึ้นมาเพื่อช่วยให้คู่พิพาทค้นหาความต้องการที่แท้จริงในการระงับข้อพิพาทนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นกระบวนการเจรจาต่อรองที่เป็นระบบ และการตั้งคนกลางที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้เร็วขึ้นและเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยประเทศไทยได้นำเอากระบวนการระงับข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เช่นกัน เช่น ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาทที่จะสามารถไกล่เกลี่ยได้ คุณสมบัติการปฏิบัติหน้าที่ และจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย โดยแบ่งการไกล่เกลี่ยออกเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐและของภาคประชาชน

3. การระงับข้อพิพาทกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบว่า การระงับข้อพิพาทกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ มีประเด็นดังต่อไปนี้

⁴ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี, “การจัดสรรที่ดิน,” แก้ไขครั้งสุดท้าย 2566, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2567, <https://www.dol.go.th/nonthaburi/pages/ศัพท์ที่ควรรู้เกี่ยวกับกฎหมายจัดสรรที่ดิน.aspx/>

⁵ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 46, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 66 (8 ตุลาคม 2545): 12.

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่าสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัย เพื่อทำหน้าที่ดูแลชุมชนในหมู่บ้านจัดสรร โดยในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมผู้ถือครองที่อยู่อาศัยที่ต่างกันไป เช่น มลรัฐฟลอริดา มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของมลรัฐ (Florida Homeowners' Association Act) โดยให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการยุติข้อพิพาท และลดการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล โดยหากเป็นเรื่องที่โต้แย้งเกี่ยวกับกรรมการหรือการเลือกตั้งหรือการถอดถอนกรรมการ จะใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการที่ควบคุมโดยกรมธุรกิจและวิชาชีพเท่านั้น แต่ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับการใช้ หรือเปลี่ยนแปลงที่ปก หรือพื้นที่ส่วนกลางหรือการบังคับตามข้อตกลง กำหนดให้ต้องยื่นเรื่องต่อกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคบังคับเสียก่อน และหากไม่สำเร็จจึงสามารถนำเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือยื่นฟ้องต่อศาลก็ได้⁶ หรือ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Code) ในส่วนของพระราชบัญญัติการพัฒนาผลประโยชน์ร่วมกันของเดวิส-สเตอร์ลิง (The Davis-Stirling Common interest Development Act) ก่อนที่จะถึงกระบวนการของศาลได้กำหนดแนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรร ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ 2 แนวทาง⁷ แนวทางแรก การแก้ไขข้อพิพาทภายใน (Internal Dispute Resolution) กรณีเป็นข้อพิพาทที่สามารถตกลงกันได้หรือที่ไม่มีทนายทนายเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยจะให้ตัวแทนของคณะกรรมการนิติบุคคลเข้าไปไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทภายในไม่เกิน 30 วัน โดยวางหลักไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างยุติธรรม มีเหตุผลรวดเร็วและไม่มีค่าใช้จ่าย⁸ และแนวทางที่ 2 การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) คือกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนหรือหากปล่อยไว้นานอาจเกิดผลกระทบร้ายแรงได้โดยให้ใช้การไกล่เกลี่ยจากบุคคลที่สาม (Mediation) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) หรือ การประนีประนอมยอมความ (Conciliation) และหากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้จึงจะนำเข้าสู่กระบวนการของศาลต่อไป⁹

3.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีระบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์ (Strata Title) เป็นหลักการพื้นฐานที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดการที่อยู่อาศัย โดยแบ่งการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ออกเป็นส่วน ๆ และนำเอาหลักการในการถือกรรมสิทธิ์ในส่วนของตนกับการ ถือกรรมสิทธิ์ของทุกคนมาผสมผสานกัน โดยบุคคลที่ถือกรรมสิทธิ์ในส่วนของตนนั้นจะมีความเป็นอิสระจากกัน แต่ในขณะที่พื้นที่ที่เป็นพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนกลางนั้นจะมีหน่วยงานที่เกิดจากการเลือกของบุคคลในชุมชนนั้นเข้ามาบริหารจัดการแทนโดยแต่ละมลรัฐจะนำ

⁶ Homeowners Protection Bureau, "Florida HOA laws and Resources," last modified January 1, 2024, accessed July 15, 2024, <https://www.hopb.co/florida-homeowners-association-act-chapter-720/>

⁷ Robert M. DeNichilo, "The ABC's of IDR & ADR," last modified February 6, 2016, accessed October 10, 2024, https://www.ndhoalaw-com.translate.goog/hoabrief//the-abcs-of-idr-adr?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/

⁸ Civil Code: Davis-Stirling Act, §5900-5910.

⁹ Beth A. Grimm, "Enforcement ADR or IDR?/breaking the code," last modified January 5, 2023, accessed October 10, 2024, https://www-peopleclaim-com.translate.goog/How-to-Resolve-a-Dispute-with-Your-HOABoard.aspx?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/

เอาหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้และมีลักษณะที่ต่างกันไป¹⁰ เช่น มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ มี Strata Schemes คือระบบโครงการที่พักอาศัยที่อยู่ในรูปของตึก (Building) หรือตึกหลาย ๆ หลังรวมกัน (Collection of Building) และการจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็นส่วน ๆ (Community Schemes) ที่กำหนดให้พื้นที่สาธารณะ หรือพื้นที่ส่วนกลางและให้มีสมาคม (Association) เป็นนิติบุคคลในการดูแลพื้นที่ดังกล่าว¹¹ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (The Community Land Development Act 1989: CLDA) และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินชุมชน (Community Land Management Act 1989: CLMA) โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง โดยจะเป็นการเจรจาภายในก่อน หากยังไม่ได้รับการแก้ไขหน่วยงานของรัฐจึงจะเข้ามาแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าว และถ้าหากยังไม่เป็นที่พอใจคู่กรณีก็จะนำเข้าสู่กระบวนการของศาลต่อไปได้ กล่าวคือ เริ่มจากการพูดคุยเจรจากันภายในซึ่งอาจจะมี ผู้เจรจาที่เป็นคนกลางหรือคณะกรรมการหรือผู้จัดการของโครงการก็ได้ หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็จะเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางจากหน่วยงานของรัฐ (Mediation) จากสำนักงานส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม (The office of Fair trading) และหากไม่สำเร็จหรือไม่สามารถที่จะระงับโดยวิธีดังกล่าวได้ก็จะเข้าสู่กระบวนการของกรรมการตัดสิน (Adjudicator) โดยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหนังสือร้องเรียนไปยังกรรมการตัดสินและจะพิจารณาปัญหาดังกล่าวประมาณ 6-8 สัปดาห์ และจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปยังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ถ้าหากตกลงกันได้จะมีการทำข้อตกลงร่วมกันและกรรมการตัดสินและจะมีคำสั่งให้ข้อตกลงนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย แต่ถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณา หรือคำสั่งของกรรมการตัดสินนั้นได้ภายใน 21 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือและคำพิจารณาของกรรมการตัดสินจะมีผลบังคับ โดยอุทธรณ์ต่อไปยังศาล (Tribunal) ซึ่งเป็นหน่วยงานคล้ายศาลที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัยได้ และหากคู่กรณียังไม่พอใจอีกก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุด (Supreme Court) ต่อไปได้

4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ซื้อ ผู้จัดสรรหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้นพบว่า มีจำนวนมากที่นำขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาล เช่น กรณีว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยอมต้องผูกพันที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดิน¹² กรณีว่าที่ดินสโมสรรและทะเลสาบไม่สามารถนำมาแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายได้¹³ หรือกรณีว่าสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นยอมตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร¹⁴ เป็นต้น และหลายกรณีแม้ว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะรับเรื่องเพื่อช่วยพิจารณาและแสวงหาข้อยุติแก่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติการจัดการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทแก่บุคคลดังกล่าวไว้

¹⁰ ณัฐดี แซ่อึ้ง, “ปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 58-59.

¹¹ NSW Government, Community schemes, last modified May 5, 2022. accessed October 19, 2024, from https://www.registrargeneral-nsw.gov-au.translate.google.com/property-and-conveyancing/community-schemes?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/

¹² ลัดดาวัลย์ เจริญสุข กับพวกรวม 26 คน กับนายกเทศมนตรีตำบลหลักหก กับ นายณัฐพล เจริญวงศ์, คดีหมายเลขแดงที่ อ.918 (ศาลปกครองสูงสุด 2555).

¹³ บริษัท สเปนโฮมส์ จำกัด กับ คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน, คดีหมายเลขแดงที่ อ.693 (ศาลปกครองสูงสุด 2555).

¹⁴ คณิงนุช กับพวกรวม 21 คน กับ สิ้น ผลช่วย กับ ผู้อำนวยการเขตบางพลัด, คดีหมายเลขแดงที่ อ.176 (ศาลปกครองสูงสุด 2550).

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 8 มาตรา 14 และมาตรา 48 และเมื่อดำเนินการพิจารณาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทไปแล้วจึงมีปัญหว่า เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับหรือไม่ยอมปฏิบัติตามแนวทางที่ได้พิจารณาหรือตามคำวินิจฉัย ก็ไม่สามารถบังคับแก่คู่กรณีฝ่ายนั้นได้ ทำให้คู่กรณีต้องไปใช้สิทธิในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในที่สุด

แม้ว่าก่อนที่จะมีการใช้สิทธิทางศาล คู่กรณีสามารถนำกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการทางเลือก โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ได้แต่พบว่า ในกฎหมายดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในมาตรา 10 (1/1) พบว่าเป็นการให้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้เฉพาะผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงคู่กรณีอื่นด้วย หรือตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พบว่าในมาตรา 20 ได้กำหนดให้เรื่องพิพาทที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำมาไกล่เกลี่ยได้ เป็นต้น ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรซึ่งมีคู่พิพาทที่ไม่ใช่เพียงแค่ผู้ซื้อและผู้จัดสรรเท่านั้น และมีกรณีพิพาทที่หลากหลายซึ่งรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ด้วยนั้น ไม่สามารถหาข้อยุติด้วยกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวได้ และท้ายที่สุดคู่กรณีจึงต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อหาข้อยุติ แต่กระบวนการในชั้นศาลนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากและต้องใช้เวลาอันยาวนาน ทำให้ไม่สามารถหาทางแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็ว

กรณีดังกล่าวในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ และมีการแยกกรณีพิพาทและกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ในแต่ละกรณี เช่น ในมลรัฐฟลอริดา (Florida Homeowners' Association Act) กรณีเรื่องที่ได้แย้งเกี่ยวกับกรรมการหรือการเลือกตั้งหรือการถอดถอนกรรมการจะใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการที่ควบคุมโดยกรมธุรกิจและวิชาชีพเท่านั้น ส่วนกรณีเกี่ยวกับการใช้หรือเปลี่ยนแปลงที่พักหรือพื้นที่ส่วนกลางหรือการบังคับตามข้อตกลงต้องยื่นเรื่องต่อกรมควบคุมธุรกิจและวิชาชีพเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคบังคับเสียก่อน หากไม่สำเร็จจึงสามารถนำเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือยื่นฟ้องต่อศาลได้ หรือในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Civil Code) ได้กำหนดให้กรณีเป็นข้อพิพาทที่สามารถตกลงกันได้หรือที่ไม่มีทุนทรัพย์เข้ามาเกี่ยวข้องจะให้ตัวแทน ของคณะกรรมการนิติบุคคลเข้าไปไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาท ส่วนกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนหรือหากปล่อยไว้นานอาจจะเกิดผลกระทบร้ายแรงได้ให้ใช้การไกล่เกลี่ยจากบุคคลที่สาม (Mediation) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) หรือการประนีประนอมยอมความ (Conciliation) หากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้จึงจะนำเข้าสู่กระบวนการของศาลต่อไป หรือกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ที่ได้กำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและเป็นภาคบังคับด้วยเช่นกัน โดยเริ่มจากการพูดคุยเจรจากันภายในก่อน หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงจะเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง จากหน่วยงานของรัฐ (Mediation) และหากไม่สำเร็จหรือไม่สามารถที่จะระงับโดยวิธีดังกล่าวได้ จึงจะเข้าสู่กระบวนการของกรรมการตัดสินโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหนังสือร้องเรียนไปยังกรรมการตัดสินและกรรมการตัดสิน จะพิจารณาปัญหาดังกล่าว หากตกลงกันได้จะมีการทำข้อตกลงร่วมกันและกรรมการตัดสิน และจะมีคำสั่งให้ข้อตกลงนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย แต่หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจผลการพิจารณาหรือคำสั่งของกรรมการตัดสินนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่อยู่อาศัยได้ และหากยังไม่พอใจอีกก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุด (Supreme Court) ต่อไปได้ ทั้งนี้ การกำหนดให้มี

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง ดังทั้งสองประเทศดังกล่าว ถือเป็นกระบวนการในภาคบังคับที่เป็นระบบชัดเจน เป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่าการใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาล และเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เห็นว่าการตั้งคนกลางที่มีความเป็นอิสระเพื่อเป็นผู้พิจารณาหรือไกล่เกลี่ยจะช่วยให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้เร็วขึ้นและเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีมากขึ้น

5. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทไว้โดยตรง โดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะ หรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภค แม้ว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะมีการรับเรื่องไว้เพื่อหาข้อยุติ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือระงับข้อพิพาทเอาไว้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็กำหนดไว้เฉพาะกรณีระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่านั้น ไม่รวมถึงคู่กรณีอื่นด้วย หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ก็มีข้อจำกัดในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำข้อพิพาทนั้น มาไกล่เกลี่ยได้ คู่กรณีจึงต้องไปใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ทำให้ต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายและ ข้อพิพาทไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที กรณีดังกล่าว ในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย พบว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไว้โดยตรง โดยเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคบังคับที่คู่กรณีจะต้องเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวเสียก่อน และให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีคำสั่งให้ข้อตกลงนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้ หากไม่สำเร็จคู่กรณีสามารถเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือการยื่นฟ้องต่อศาลต่อไปได้ส่งผลให้เกิดผลดี คือนอกจากจะเป็นกระบวนการทางเลือกที่ดีแล้ว ยังทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยและสามารถหาทางแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทนั้นได้เร็วขึ้นกว่าการใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

5.2.1 เห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เพื่อเป็นกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริงต่อไป

5.2.2 เห็นควรให้นำข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคเข้าสู่กระบวนการระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายกระทรวงนี้เสียก่อน หากไม่สำเร็จให้สามารถนำเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้

5.2.3 เห็นควรให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทพร้อมทั้งออกคำสั่งเพื่อให้ข้อตกลงที่ได้นั้นมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

5.2.4 เห็นควรให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อตกลง หรือกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยให้คำวินิจฉัยชี้ขาดนี้ ถือเป็นที่สุด

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดให้มีกระบวนการภาคบังคับไว้ในกฎหมายโดยตรง สำหรับการระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้บริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรหรือหมู่บ้านจัดสรร เพื่อกำหนดให้มีบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจและ ทำหน้าที่ในการดำเนินการ และกำหนดให้ข้อที่ตกลงกันได้นั้นมีผลบังคับกับคู่กรณีได้ตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะเป็นกระบวนการทางเลือกที่ดีแล้วยังทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยและสามารถหาทางแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทนั้นได้โดยเร็วขึ้น

References

- Ananya Anumas. “The Development of the Law on the Management of Housing Estate Juristic Persons in Thailand.” PhD diss., Faculty of Law, National Institute of Development Administration, 2022. [In Thai]
- Beth A. Grimm. “Enforcement, ADR, or IDR?/breaking the code.” Last modified January 5, 2023. Accessed October 10, 2024. https://www-peopleclaim-com.translate.goog/How-to-Resolve-a-Dispute-with-Your-HOABoard.aspx?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/
- Homeowners Protection Bureau. “Florida HOA Laws and Resources.” Last modified January 1, 2024. Accessed July 15, 2024. <https://www.hopb.co/florida-homeowners-association-act-chapter-720/>
- Natthawadi Sae-Ung. “Problems in Establishing a Housing Estate Juristic Person.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2018. [In Thai]
- Nonthaburi Provincial Land Office. “Land allocation.” Last modified February 20, 2023. Accessed July 15, 2024. <https://www.dol.go.th/nonthaburi/pages/ศัพท์ที่ควรรู้เกี่ยวกับกฎหมายจัดสรรที่ดิน.aspx/> [In Thai]
- NSW Government. “Community schemes.” Last modified May 5, 2022. Accessed October 10, 2024. https://www.registrargeneral-nsw-gov-au.translate.goog/property-and-conveyancing/community-schemes?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/
- Robert M. DeNichilo, “The ABC’s of IDR & ADR.” Last modified January 5, 2023. Accessed October 10, 2024. https://www.ndhoalaw-com.translate.goog/hoabrief//the-abcs-of-idradr?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc/