

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ศึกษาแบบอย่างมาจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มลรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยปรับเข้ากับกฎหมายหลักของประเทศไทยสองฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน และปรุงแต่งให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพของสังคม ประเพณีของไทยเท่าที่ทำได้ในขณะที่ร่าง ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมืองซึ่งได้เพิ่มทวีมากขึ้น และปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ประกาศบังคับใช้แล้ว ได้มีนักพัฒนาที่ดินภาคเอกชน รวมทั้งผู้ประกอบการในสาขาอาชีพอื่นได้หันเข้ามาลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุดหรือที่มักเรียกกันทั่วไปว่า "คอนโดมิเนียม" ในระยะแรกอาคารชุดนั้นมีเป้าหมายหลักส่วนใหญ่มุ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัด และราคาแพงให้เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่ามากที่สุด รวมทั้งมุ่งสนองตอบความจำเป็น และต้องการของผู้อยู่อาศัยจำนวนหนึ่ง ที่ต้องการอยู่อาศัยในทำเลที่ใกล้ศูนย์กลางเมือง และใกล้แหล่งงานเพื่อความสะดวก และประหยัดในการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้แก่ ที่ทำงาน หรือที่ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ในแหล่งชุมชนเป็นสำคัญ ซึ่งปรากฏว่า ได้รับการตอบสนอง และเป็นที่ต้องการของประชาชนทั่วไป ในทุกระดับสาขาอาชีพต่าง ๆ เป็นอย่างดี จนกระทั่งตลาดธุรกิจที่อยู่อาศัยอาคารชุดนี้ ได้เติบโตไปอย่างรวดเร็วภายใต้ภาวะการแข่งขันอย่างรุนแรง โดยไม่มีการควบคุม หรือมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดินแต่อย่างใด จึงส่งผลให้อาคารชุดในระยะหลัง ได้มีการขยายตัวออกไปตามเขตชานเมือง หรือบริเวณปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองต่าง ๆ พร้อมทั้ง มีการพัฒนารูปแบบของอาคารชุดให้เป็นอาคารพิเศษ หรืออาคารสูงขนาดใหญ่ที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ นอกจากการเพื่ออยู่อาศัย เป็นเพื่อประโยชน์ในการอื่น หลายประเภท เช่น สำนักงาน, โรงแรม, ห้างสรรพสินค้า, ร้านอาหาร, ร้านค้าขายปลีก, ตลาดแผงลอย หรือธุรกิจบริการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าว

มาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าไม่ปรากฏในเจตนารมณ์ หรือได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แต่ประการใด ขณะเดียวกันในส่วนกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด โดยเฉพาะในส่วนของกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น ก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่า ได้มีการกำหนดโดยแยกลักษณะประเภทความหมายของอาคารต่าง ๆ ที่จะนำมาจดทะเบียนอาคารชุดไว้เช่นกัน เว้นแต่กำหนดแต่เพียงว่าอาคารชุดเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 32 อนุ (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และหมายความถึง อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นที่พักอาศัยหลายครอบครัว..." ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ซึ่งถือว่ายังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้นักพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในด้านอาคารชุดอาศัยความไม่ชัดเจน หรือช่องว่างของบทบัญญัติบางส่วนของกฎหมายอาคารชุดและความไม่สัมพันธ์หรือแตกต่างของการบังคับใช้ระหว่างกฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายต่าง ๆ หลีกเลียงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น ตลอดจนได้มีการผสมผสาน โดยนำแนวคิดและแบบอย่าง พร้อมทั้งเทคนิคและวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับอาคารชุดจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศแถบใกล้เคียงของไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น ฮองกง หรือสิงคโปร์ ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีพื้นที่ดินจำกัด และมีความจำเป็นจะต้องสร้างอาคารที่มีขนาดสูง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจของดินแดนเหล่านั้น กล่าวคือ ด้วยวิธีการนำอาคารประเภทต่าง ๆ ทั้งแบบประเภทเดียว หรือหลายประเภทดังกล่าว มาจดทะเบียนเป็นอาคารชุดอันมีลักษณะหลากหลายแตกต่างไปจากแนวคิดเดิมของกฎหมายอาคารชุดของไทย พ.ศ. 2522 อย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ห้องชุดเพื่อประกอบธุรกิจประเภทที่เป็นหัตถกรรมในครัวเรือน, อุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือที่ประกอบการพาณิชย์ในลักษณะเป็นตลาดสด หรือตลาดแผงลอย เป็นต้น การนำกลุ่มอาคารแนวราบ ในลักษณะรูปแบบทำนองเดียวกับโครงการจัดสรรที่ดินที่มีอยู่ทั่วไปมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด หรือการกำหนดทรัพย์ส่วนบุคคลนอกห้องชุดที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์ส่วนกลางภายในตัวของอาคารชุดเอง เช่น สระว่ายน้ำ, ลิฟท์, บันไดเลื่อน เป็นต้น จนกระทั่งทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายอาคารชุดโดยตรง รวมทั้ง ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายอื่นหลายประการ และในที่สุดได้ส่งผลให้มีข้อพิพาทโต้แย้งอุทธรณ์ร้องเรียน หรือข้อหาหรือเกิดขึ้นอย่างมากมาย จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุด ได้แก่ ประชาชนผู้ซื้ออาคารชุดในฐานะผู้บริโภคทั่วไป, หน่วยงานต่าง ๆ ของภาคเอกชน หรือภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดว่าที่ดินและอาคารประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวที่กำลังยื่นขอจดทะเบียนไว้ก็ดี หรือได้จดทะเบียน

เป็นอาคารชุดอยู่ภายใต้กฎหมายอาคารชุดไปแล้วก็ดี ความคลาดเคลื่อนหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายอาคารชุดเอง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าว อีกทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย จึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนอาคารชุดระงับการจดทะเบียนไว้ก่อน หรือเพิกถอน และแก้ไขการจดทะเบียนอาคารชุดดังกล่าวเสีย โดยขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ปรากฏว่า ไม่สามารถดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล และวินิจฉัยสั่งการ ตามกฎหมายอาคารชุดที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้เกิดความล่าช้าและเสียเวลา เพราะต้องดำเนินการวินิจฉัยสั่งการใหม่ ซึ่งบางครั้งก็ไม่อาจวินิจฉัยสั่งการใหม่ได้ จนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายตามมาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดด้วย

จากผลแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนพบว่า สาเหตุที่เป็นปัจจัยสำคัญอันเป็นที่มาของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุดที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ได้แก่

1. ความไม่ชัดเจน หรือไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยตรง ของบทบัญญัติกฎหมายอาคารชุดในเรื่องลักษณะรูปแบบของการนำที่ดินและอาคาร มาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ทำให้มีการใช้และตีความในเรื่องนี้ออกเป็นหลายนัย และมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการจัดตั้งระบบกรรมสิทธิ์พิเศษต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ดูแล รักษาอาคารชุดเป็นสัดส่วนด้วยความเรียบร้อยและเป็นธรรมนั้น เป็นเรื่องของการกำหนดลักษณะโครงสร้าง ความมั่นคง ปลอดภัย หรือรูปแบบ ประเภท และวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารและที่ดินรวมอยู่ด้วย แต่แท้จริงแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายอาคารชุดนั้น เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของแนวคิดเดิมในเรื่องของการก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ เพื่อมุ่งแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยภายในเมือง เป็นประการสำคัญ จนกระทั่งได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี แต่มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้อง หรือรองรับกับสภาพธุรกิจอาคารชุดที่มีการพัฒนา และภายใต้ภาวะแข่งขันอย่างรุนแรง ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเองตลอดจนสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของเมือง สังคม สภาพแวดล้อม และเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันแต่อย่างใด

2. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนหลักเกณฑ์ของการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดนั้น ปรากฏว่า ยังมีความไม่สมบูรณ์หลายประการทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการกำหนดทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลางนั้น จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ของการจดทะเบียนอาคารชุด กำหนดแต่เพียงให้ผู้จดทะเบียนจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด ทรัพย์ส่วนบุคคล และทรัพย์ส่วนกลาง ขึ้นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนอาคารชุด ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น มิได้บังคับว่า ห้ามมิให้ผู้จดทะเบียนอาคารชุดโฆษณาและจำหน่ายห้องชุด ก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหรือเมื่อมีการจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ทรัพย์ต่าง ๆ ที่ขึ้นของจดทะเบียนดังกล่าวเหล่านั้นต้องถูกต้องครบถ้วนตรงกับคำโฆษณา หรือที่ได้จำหน่ายไว้ด้วยแต่ประการใด ซึ่งในเรื่องนี้ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักมีการโฆษณาอาคารชุดนั้นว่า มีทรัพย์ส่วนกลางต่าง ๆ ไว้อย่างครบครัน เช่น ที่จอดรถ, สระว่ายน้ำ, ห้องออกกำลังกาย, ห้องประชุม หรือสำนักงาน หรือที่ทำการของนิติบุคคลอาคารชุด เป็นต้น พร้อมกับได้เปิดให้มีการจับจองหรือขายอาคารชุดไปก่อนที่อาคารนั้น จะได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดเรียบร้อย แต่ครั้งเมื่อมีการนำอาคารนั้นมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด พร้อมกับจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแล้ว ปรากฏว่า ทรัพย์ส่วนกลางต่าง ๆ ตามที่ได้โฆษณาไว้หรือจำหน่ายกลับไม่มี หรือมีแต่ไม่ครบถ้วน อีกทั้งยังปรากฏว่า มีการนำทรัพย์ส่วนกลางดังกล่าวกำหนดให้เป็นทรัพย์ส่วนบุคคลนอกห้องชุดไว้ สำหรับห้องชุดแต่ละห้องชุดภายในอาคารชุดนั้นเอง หรือนำทรัพย์ส่วนกลางบางประเภทมากำหนดไว้ให้ใช้ประโยชน์ สำหรับเจ้าของร่วมบางกลุ่มด้วย ในขณะที่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่มุ่งแต่เฉพาะการก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อห้ามในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้แต่ประการใด ในที่สุดจึงทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภค ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม โดยที่รัฐไม่สามารถควบคุม ดูแล เพื่อให้การคุ้มครอง หรือมีมาตรการในทางกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

3. นอกจากนี้ในส่วนของการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยผังเมือง, กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน, กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร หรือกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่เนื่องจากหลักการที่สำคัญของกฎหมายดังกล่าวเหล่านั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายในการควบคุม กำกับ ดูแล อันมีที่มาและเจตนารมณ์แตกต่างกับกฎหมายอาคารชุด จึงเป็นผลทำให้การบริหารจัดการของกฎหมายดังกล่าวเหล่านั้นเกิดความไม่สอดคล้อง

คลังหรือมีข้อจำกัด จนเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายนั้น เช่น การนำที่ดินและอาคารซึ่งไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะ หรืออยู่นอกเขตพื้นที่ที่มีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด เป็นต้น จนในที่สุดได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดดังกล่าว อันเนื่องมาจากความไม่สัมพันธ์หรือสอดคล้องกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านั้น

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ทางกฎหมายของการจดทะเบียนอาคารชุด โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง รวมทั้งความไม่ชัดเจนและความไม่สมบูรณ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะและมาตรการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอาคารชุด ในส่วนของจดทะเบียนอาคารชุด ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในเรื่องการนำกลุ่มอาคารในลักษณะแนวราบหรืออาคารประเภทต่าง ๆ ที่เป็นทั้งที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการเดี่ยว หรือหลายประเภทรวมกัน มาจดทะเบียนเป็นอาคารชุดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายอาคารชุดเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารขึ้นใหม่โดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การนำอาคารลักษณะดังกล่าวเหล่านั้นมาจดทะเบียนอาคารชุดย่อมสามารถกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องของโครงสร้างความมั่นคง รูปแบบ หรือประเภทและวัตถุประสงค์ของการใช้อาคาร ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่ประการใด อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจสับสนถึงลักษณะความหมาย และประเภทของอาคารต่าง ๆ ที่จะนำมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยง หรืออาศัยความไม่สอดคล้องของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาคารชุด ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจดทะเบียนอาคารชุดนั้น ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะรับจดทะเบียนอาคารชุด ควรจะต้องพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับประเภทและวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารจากหลักฐานใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ อ.1) และใบรับรองการก่อสร้างอาคาร (แบบ อ.6) ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารว่าผู้ขอจดทะเบียนได้ขอก่อสร้างไว้อย่างไร และได้ทำการก่อสร้างตามหลักฐานที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว หรือไม่ ประการใด อีกทั้ง ภายหลังเมื่อมีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องพิจารณาข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดที่ผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุดได้จัดทำขึ้น พร้อมกับคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดว่า ข้อบังคับดังกล่าวถูกต้องตรงกับประเภท และวัตถุประสงค์ของการใช้อาคาร ตามหลักฐานใบอนุญาตดังกล่าว ในขณะที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุดไว้แล้วก่อนหน้านี้หรือไม่ด้วย ในขณะเดียวกันควรแก้ไขเพิ่มเติม

ด้วยวิธีการออกเป็นกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อยกเลิกนิยามความหมายคำว่า "อาคารชุด" ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 จากเดิมจำกัดความหมายเฉพาะอาคารที่ใช้เป็นที่พักอาศัยให้ขยายรวมไปถึงอาคารชุดประเภทอื่น ๆ ตามที่ได้รับใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร ทั้งนี้ เพื่อให้การจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ส่วนกรณีที่เกรงว่า อาจมีการนำอาคารแนวราบ ในลักษณะหลักเลี่ยงการจัดสรรที่ดินเข้ามาประกอบธุรกิจอาคารชุดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องนี้เป็นช่องว่างของกฎหมายอาคารชุดเอง แต่หากไม่มีมาตรการควบคุมป้องกัน แก้ไขในเรื่องนี้ไว้ก็อาจเกิดผลเสียตามมาขึ้นได้ ดังนั้น จึงน่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาคารชุดโดยกำหนดให้มีการนำมาตรฐานพื้นฐานและจำเป็นในลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะในเรื่องระบบสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะไว้ในกฎหมายอาคารชุดด้วย

2. ปัญหาในเรื่องของที่ดิน ซึ่งนำมาจดทะเบียนอาคารชุดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับและไม่รับจดทะเบียนอาคารชุด ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ข้อ 6 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติบางส่วนของกฎหมายควบคุมอาคาร ในส่วนที่มีได้กำหนดบังคับเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ ระบุให้ที่ดินที่ตั้งอาคารชุดนั้น จะต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นเป็นทางเข้าออกติดกับถนนสาธารณะ หรือมีหลักฐานการจดทะเบียนการจำยอม ในเรื่องทางเข้า-ออก ผ่านที่ดินของบุคคลอื่นออกสู่ถนนสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วแต่กรณีเช่นเดียวกับกฎหมายอาคารชุดของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งควรกำหนดให้มีการยื่นเอกสารหลักฐานดังกล่าวเพิ่มเติม ไว้ในข้อ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าว พร้อมกับคำขอจดทะเบียนอาคารชุดด้วย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้ออาคารชุด มิให้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องการใช้ทางเข้าออกดังกล่าว อีกทั้งยังทำให้ในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนมีประสิทธิภาพเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และรอบคอบและเหมาะสมถูกต้องยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรพิจารณา และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องการนำที่ดินหลายแปลงที่มีแนวเขตที่ดินแต่ละแปลงนั้นไม่ติดต่อกัน เป็นผืนเดียวกัน และไม่อยู่ในบริเวณเดียวกัน มาขอจดทะเบียนอาคารชุดได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่มีขอบเขต หรือเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบแบบแผนและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของผังเมืองรวมที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในข้อ 6 ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ได้โดยตรง

3. ควรออกกฎกระทรวงเพิ่มเติม ในข้อ 2 ของกฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดให้ผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุด จะต้องนำใบอนุญาตก่อสร้าง (แบบ อ.1) หรือหลักฐานอื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้ ได้แก่ ใบอนุญาตตัดแปลง (แบบ อ.4) หรือใบรับแจ้ง เป็นต้น พร้อมทั้งใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (แบบ อ.6) ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารมายื่นพร้อมคำขอจดทะเบียนอาคารชุด ให้ถูกต้องสอดคล้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 อีกทั้ง เห็นควรเพิ่มเติมโดยกำหนดหลักฐานเกี่ยวกับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร รวมทั้ง หลักฐานอื่นในกรณีที่อาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนใช้อาคารด้วย เช่น หนังสืออนุญาตกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร หรือหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เป็นต้น ไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การรับจดทะเบียนอาคารชุดของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความเหมาะสม และเป็นไปอย่างรอบคอบกับกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ข้อ 2 และข้อ 6 กำหนด ให้อาคารไม่ว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตพื้นที่ควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร สามารถ จดทะเบียนอาคารชุดได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร เพื่อให้อาคาร ดังกล่าวเหล่านั้นมีความมั่นคงปลอดภัยสุขลักษณะและมีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่จำเป็นเพียงพอ รวมทั้งมีมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย และอันตรายอื่น ๆ ไว้ด้วย

4. ปัญหาในเรื่องการนำห้องที่ไม่มีผนังกันห้อง เช่น ที่ประกอบการพาณิชย์ซึ่งมี ลักษณะเป็นแผงตลาด มากำหนดให้เป็นห้องชุดนั้นเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของนิยาม ความหมาย คำว่า "ห้องชุด" ตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เสียใหม่ให้ชัดเจนว่า "ห้องชุด" หมายความว่า "ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละ บุคคล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีส่วนกันห้องที่แบ่งระหว่างห้องชุดใด หรือไม่" อีกทั้งควรจะต้องนำ ลักษณะประเภท และวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มาพิจารณาประกอบในการที่กำหนดลงไปว่า ห้องชุดใดจะต้องมีส่วนกันห้องหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำห้องชุดต่าง ๆ ไปใช้โดยไม่มีขอบเขต หรือปะปนกัน จนกระทั่งผิด ไปจากวัตถุประสงค์ของการใช้อาคาร จนไม่อาจแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ ซึ่งในเรื่องนี้ สามารถกระทำได้ด้วยวิธีการกำหนดมาตรการ และวางหลักเกณฑ์ โดยระบุให้ห้องชุดที่เป็น

ส่วนของอาคารประเภทพักอาศัยและใช้สำหรับเพื่ออยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราวก็ตาม จะต้องมีผนังกันห้องเพื่อแบ่งระหว่างห้องชุดแต่ละห้อง ส่วนห้องชุดใดที่เป็นส่วนของอาคารประเภทอื่น เช่น อาคารประเภทสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรืออาคารแฝงลอย เป็นต้น และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยแต่อย่างใด ห้องชุดนั้น อาจจะมีผนังกันห้อง หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงการขออนุญาตการก่อสร้าง และวัตถุประสงค์การใช้ให้สอดคล้องตรงกัน

5. ควรแก้ไข ปรับปรุง หลักเกณฑ์ ในเรื่องการห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอาคารชุดเสียใหม่ กล่าวคือ โดยกำหนดให้การไถ่ถอนจำนองที่ดิน กรณีที่ยังไม่ได้ออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่มีใช้เป็นการก่อให้เกิดภาระผูกพันใด ๆ โดยตรงกับที่ดินสามารถจดทะเบียนดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพื่อทำให้การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น อันส่งผลดีต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดโดยตรง

นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเกี่ยวกับ ข้อห้ามมิให้นำอาคารชุดไปก่อภาระผูกพัน รวมถึงการนำห้องชุดไปก่อภาระผูกพันด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าของอาคารชุดได้จดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ปรากฏว่าได้มีการนำห้องชุดทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีผู้ทำสัญญาจำนองไว้แล้ว แต่ยังมีได้ออนกรรมสิทธิ์ห้องชุดไปก่อภาระผูกพัน เช่น เช่าซื้อ จำนอง เป็นต้น ทำให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมต่อผู้เข้าทำสัญญาดังกล่าวเป็นอย่างมาก

6. ควรนำหลักเกณฑ์ และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครองมาตรา 43 และส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาพิจารณาประกอบใช้กับกรณีการเพิกถอนหรือแก้ไขการจดทะเบียนอาคารชุด คลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการไปอย่างเหมาะสมโดยถูกต้องความเป็นจริง และตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อการบริหารจัดการดำเนินการไปโดยเรียบร้อยและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพื่อให้การใช้งบประมาณในส่วนของการจดทะเบียนอาคารชุดที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นควรกำหนดมาตรการการแก้ไข โดยวิธีทางด้านการบริหาร ควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. ควรขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ควบคุมการโฆษณาขายอาคารชุดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2538) ออกตามความในมาตรา 8 และมาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ข้อ 6 และข้อ 7 โดยเคร่งครัดเพราะกฎหมายฉบับนี้กำหนดบังคับไว้ว่าหากจะโฆษณาขายอาคารชุด ที่ยังมีได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุด ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แสดงว่า อาคารชุดดังกล่าวจะเริ่มก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จ เมื่อใด ตำแหน่งที่ดิน เลขที่ของโฉนดที่ดิน จำนวนเนื้อที่ของที่ดินของโครงการและแผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินตั้งของอาคารชุด จำนวนชั้นและจำนวนห้องชุดของอาคารชุดนั้น ชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อและทุนของผู้ประกอบการ ภาระผูกพันเกี่ยวกับที่ดินและอาคารดังกล่าว และโดยเฉพาอย่างยิ่ง รายการและขนาดของทรัพย์สินที่เป็นส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง ในกรณีที่มีการโฆษณาว่า จะจัดให้มีทรัพย์สินส่วนบุคคลภายนอกห้องชุด หรือทรัพย์สินส่วนกลาง นอกจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ซื้อได้ทราบและสามารถใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายกันได้เพียงใด หรือไม่

2. ควรขอความร่วมมือไปยังสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้ควบคุมกำกับ ดูแล เกี่ยวกับกรณีโครงการของเอกชน ได้แก่ อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ที่อยู่ในเขตท้องที่และนอกท้องที่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวเสียก่อน ตามนัยมาตรา 48 และ 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายดังกล่าวนี้สอดคล้องกัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเหล่านั้น

3. รัฐโดยกรมที่ดินควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้ซื้ออาคารชุดมีความรู้ความเข้าใจในเบื้องต้นว่า อาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดมีโครงสร้างทางด้านกายภาพและโครงสร้างทางด้านกฎหมายอย่างไร เมื่อผู้ซื้อเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขาย หรือรับโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาแล้วจะมีสิทธิและหน้าที่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานให้ผู้ซื้อมีความรู้ทางด้านกฎหมายเพื่อประกอบการตัดสินใจว่า ควรเลือกซื้ออาคารชุดเป็นที่อยู่อาศัยประเภทอื่น เช่น โครงการบ้านจัดสรรที่มีอยู่ทั่วไป หรือไม่

4. รัฐโดยกรมที่ดินควรร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมการค้าอาคารชุด เป็นต้น ให้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือ กล่าวคือ เข้ามามีส่วนในการควบคุมผู้ประกอบการลงทุนเกี่ยวกับอาคารชุด