บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การประกอบธุรกิจอาคารชุดในประเทศไทย ปัจจุบันมีปัญหาที่กระทบต่อสิทธิของผู้ซื้อหลายประการ การพัฒนาของธุรกิจอาคารชุดที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาของภาคเอกชน โดยภาครัฐบาลมิได้มีส่วนเข้าไปช่วยเหลือจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการอาคารชุดกับผู้ซื้อ จากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจอาคารชุดในบทที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของผู้ซื้อจากการประกอบธุรกิจอาคารชุด และแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อคุ้มครองผู้ซื้ออาคารชุด ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ตามลำดับนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวดังต่อไปนี้

6.1 <u>บทสรุป</u>

6.1.1 จากการศึกษากฎหมายอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534) เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 แล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมย์ของกฎหมายอาคารชุดมุ่งเน้นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดเป็นสำคัญในขณะที่กฎหมายจัดสรรที่ดิน มุ่งที่จะคุ้มครองผู้ซื้อโดยจัดโครงสร้างในการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ผู้ซื้อได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายมากที่สุด จากจุดประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมย์ของผู้บัญญัติกฎหมายว่ามีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน ดังนั้นลักษณะกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อจึงแตกต่างกันไปด้วย เช่น ในขณะที่กฎหมายจัดสรรที่ดินมีการกำหนดมาตรการการขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อกรมที่ดินก่อน จึงจะสามารถโฆษณาประกาศขายโครงการตลอดจนมีการค้ำประกันระบบสาธารณูปโภคที่ผู้ประกอบการที่จะจัดทำขึ้น แต่ในขณะที่การประกอบธุรกิจอาคารชุดไม่มีขั้นตอนการขออนุญาตประกอบธุรกิจอาคารชุด มีเพียงแต่การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารก็สามารถโฆษณาขายโครงการได้ ส่วนระบบสาธารณูปโภคนั้นกฎหมายอาคารชุดไม่เน้นในจุดนี้ จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องว่า การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจะต้องมีมาตรฐานอย่างไรบ้างและกฎหมายผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการกำหนดโซนที่อยู่อาศัยว่าการปลูกสร้างอาคารจะต้องก่อสร้างตามผังเมืองที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น จากการคุ้มครองผู้ซื้อของกฎหมายอาคารชุดในปัจจุบันจึงไม่มีกฎหมายกำหนดคุ้มครองผู้ซื้อไว้โดยเฉพาะ ขึ้นอยู่กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ.2522

6.1.2 การเข้าถือกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้ออาคารชุดนั้น ผู้ซื้อได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบการตั้งแต่การทำสัญญาจองสัญญาจะซื้อจะขายอาคารชุด ตลอดจนการวางเงินจอง และเงินดาวน์ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้ออย่างเพียงพอ เนื่องจากผู้ประกอบการมักเอาเปรียบผู้ซื้อหลายประการ เช่น การกำหนดสัญญาจะซื้อจะขายอาคารชุดที่เอารัดเอาเปรียบ ผู้ซื้อโครงการกำหนดบทบัญญัติภายในตัวสัญญาที่ไม่เป็นธรรม การกำหนดข้อสัญญาที่ไม่ต้องรับผิดไว้ ผู้ซื้อส่วนใหญ่ที่เข้าทำสัญญามักจะเข้าทำสัญญาโดยตนเองเป็นฝ่ายเสียเปรียบผู้ประกอบการ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะใช้บังคับไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขสัญญาของผู้ประกอบการไว้หลายประการ เช่น การแยกสัญญาจะซื้อจะขายออกเป็นหลายสัญญา เช่นสัญญาจะซื้อจะขาย, สัญญาขายวัสดุอุปกรณ์ตกแต่งห้องชุด, สัญญาจ้างตกแต่ง การที่ผู้ซื้อจะฟ้องร้องบังคับให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบในการโอนกรรมสิทธิและเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องแยกฟ้องคู่สัญญาเป็นราย ๆ ไป จะฟ้องบังคับกับผู้ประกอบการเจ้าของโครงการโดยตรงไม่ได้ เนื่องจากมิใช่คู่สัญญา ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่าคู่สัญญาใดผิดสัญญาย่อมจะต้องฟ้องร้องเอากับคู่สัญญานั้น จะไปฟ้องร้องบังคับเอากับบุคคลอื่นที่มิใช่คู่สัญญาย่อมไม่มีผลบังคับ

6.1.3 การควบคุมเกี่ยวกับการโฆษณาขายห้องชุดมีปัญหาว่าผู้ประกอบการมักจะโฆษณาขายอาคารชุดก่อนก่อสร้างอาคาร หรือก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ซื้อ หากผู้ประกอบการมิได้ก่อสร้างโครงการตามที่โฆษณาไว้ หรือก่อสร้างแต่มิได้มีองค์ประกอบอย่างที่โฆษณาไว้ตั้งแต่ตอนเริ่มโฆษณาเก็บเงินจองและเงินดาวน์ และบทบัญญัติกฎหมายควบคุมผู้บริโภคที่ควบคุมผู้ประกอบการมิให้ฝ่าฝืนยังมีบทลงโทษที่ไม่รุนแรง หากผู้ประกอบการคิดว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมากกว่าโทษที่จะได้รับ ผู้ประกอบการอาจจะทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ซื้ออาคารชุด

6.1.4 ภายหลังผู้ซื้อได้เข้าอยู่อาศัยในอาคารชุดแล้ว นิติบุคคลอาคารชุด บริหารงานก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผู้ซื้อหลายประการ เช่น เรื่องการกำหนดตัวผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เนื่องจากในการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ผู้ประกอบการมักจะแต่ง

ตั้งบริวาร หรือตนเองเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของเจ้าของร่วม ในเรื่องการกำหนดอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง และอัตราส่วนการชำระค่าใช้จ่ายบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลางที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ ผู้ซื้อห้องที่มีขนาดเล็กอาจจะมีกรรมสิทธิ์ในอัตราส่วนทรัพย์ส่วนกลางมากกว่าห้องที่มีขนาดใหญ่ได้ เนื่องจากการกำหนดอัตราส่วนในทรัพย์ส่วนกลางเป็นตามราคาห้องชุด ผู้ประกอบการอาจจะกำหนดราคาห้องชุดให้สูงต่ำไม่เท่ากันได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง, การลงคะแนนเสียง และการออกค่าใช้จ่ายบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลางอีกทั้งปัญหาการประกันภัยและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ซื้อหรือเจ้าของร่วมเช่นเดียวกัน

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงและปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางและมาตรการที่จะปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. รัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายองค์กรกลางอาจเป็นธนาคารหรือบริษัทประกันชีวิตประกันภัยหรือบริษัทที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการโกงผู้ซื้อ เช่น ไม่ยอมโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดเมื่อได้รับเงินดาวน์ครบถ้วนแล้ว ในต่างประเทศเรียกว่า Escrow Agent "เอสโคร เอเย่นต์" เป็นหน่วยงานกลางในการดูแลการซื้อขายอาคารชุดให้เป็นไปโดยถูกต้องและสุจริต โดยทำหน้าที่รับเงินจากลูกค้าผู้ซื้อและรับโอนเอกสารสิทธิจากผู้ขาย เพื่อโอนต่อไปให้ผู้ซื้อตามรายละเอียดในสัญญาที่ตกลงกันไว้ ในกรณีที่มีการซื้อขายตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ องค์กรกลางอาจจะเป็นธนาคารที่ให้กู้เงินจัดทำโครงการนั้นโดยตรง ทั้งนี้โดยผู้ซื้อจะวางเงินมัดจำและเงินดาวน์ไว้กับธนาคารโดยเปิดเป็นบัญชีร่วมของผู้ซื้อผู้ขายไว้ เพื่อธนาคารดังกล่าวได้รับเงินแล้วผู้ประกอบการก็สามารถเบิกเงินดังกล่าวไปดำเนินโครงการได้ ซึ่งผลดีก็คือจะทำให้ธนาคารสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินและความก้าวหน้าของโครงการได้อย่างใกล้ชิด และเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการนำเงินไปใช้จ่ายในทางมิชอบก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จได้

2. รัฐจะต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการทั่วประเทศยื่นเอกสารขออนุญาตการปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารและจะต้องได้รับอนุญาตการก่อสร้างก่อน จึงจะสามารถลงโฆษณาและเปิดขายโครงการได้และผู้ประกอบการอาคารชุดไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลอาคารชุดหรือบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะปลูกสร้างอาคารชุดก่อนที่จะปลูกสร้างอาคารและดำเนินการโฆษณาขายเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ซื้อ

3. รัฐจะต้องควบคุมและกำหนดวิธีการโฆษณาขายโครงการอาคารชุดให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หากเกินเลยความจริง กรมที่ดินจะต้องประสานงานกับคณะกรรมการควบคุมผู้บริโภคในการควบคุมตรวจสอบและควรจะกำหนดบทลงโทษหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนให้สูงกว่าโทษในปัจจุบันและควรมีมาตรการป้องกันผู้ประกอบการที่กระทำความผิดซ้ำอีก

4. รัฐควรกำหนดให้กรมที่ดินรับจดทะเบียนอาคารชุดในหลักการได้ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการก่อนดำเนินงานก่อสร้างได้โดยไม่จำเป็นต้องคอยให้จดทะเบียนได้ต่อเมื่ออาคารสร้างเสร็จแล้ว หรือหลังจากก่อสร้างไปแล้ว 80% ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้กรมที่ดินจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2522 ในส่วนของการรับและไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดก่อนการก่อสร้างนั้น ควรเป็นการจดทะเบียนรับในหลักการเท่านั้นว่า อาคารนั้นจะก่อสร้างเป็นอาคารชุด จากนั้นเมื่อถึงเวลาที่งานก่อสร้างทั้งหมดเสร็จแล้ว กรมที่ดินจึงส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพของอาคารและห้องชุดตลอดจนทรัพย์ส่วนกลางต่าง ๆ ว่าถูกต้อง ตรงกับที่ยื่นคำขอไว้หรือไม่ หากถูกต้องแล้วจึงดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายต่อไป

การพิจารณารับคำขอก่อนการสร้างและการตรวจสอบสภาพอาคารดังกล่าวข้างต้นจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซื้อด้วยว่า อาคารชุดที่ซื้อนั้นจะไม่เปลี่ยนสภาพการใช้เพื่อประโยชน์อื่นตามที่ได้โฆษณาหรือจดทะเบียนไว้ตั้งแต่ต้น

5. รัฐจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ในส่วนที่จะช่วยให้การบริหารงานของนิติบุคคลเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากขึ้นดังนี้

ก. การบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุด กฎหมายกำหนดให้มีผู้จัดการคนเดียวเป็นผู้ดำเนินการผู้วิจัยเห็นว่าควรจะตั้งในรูปของกลุ่มบุคคล เพื่อช่วยกันคิด และตัดสินใจกระทำการเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ซื้อซึ่งอยู่อาศัยในอาคารชุดมากขึ้น

ข. หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางเดิมนั้น พิจารณาจากราคาห้องชุดมาเป็นเกณฑ์ในการคิดคำนวณ ผู้วิจัยเห็นว่ายังเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบขึ้นระหว่างผู้ซื้อในการคำนวณราคาห้องชุดของผู้ประกอบการ เห็นสมควรใช้ขนาดของห้องมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณอัตรากรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง

ค. ควรกำหนดให้มีทรัพย์ส่วนกลางเฉพาะในพระราชบัญญัติอาคารชุด เนื่องจากปัจจุบันมีอาคารชุดบางแห่งกำหนดทรัพย์ส่วนกลางบางประเภทไว้ใช้ประโยชน์สำหรับเจ้าของร่วมบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นสมควรว่าเจ้าของร่วมเหล่านั้นจะต้องรับผิดค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาในทรัพย์ส่วนกลางดังกล่าว

6. รัฐควรกำหนดให้สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดรูปแบบข้อสัญญามาตรฐานขึ้นมาให้ผู้ประกอบการอาคารชุดนำไปใช้ทำสัญญากับประชาชนและโฆษณารูปแบบข้อความสาระสำคัญต่าง ๆ ที่จะมีในสัญญาให้ประชาชนได้เข้าใจ เพราะปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นปัญหาสำคัญ

7. รัฐควรกำหนดให้ผู้ประกอบการแจ้งภาระค่าใช้จ่ายในทรัพย์ส่วนกลางให้ผู้ซื้อได้ทราบในขณะที่ผู้ประกอบการโฆษณาขายหรือระบุในสัญญาจะซื้อจะขายให้ผู้ซื้อทราบโดยชัดแจ้ง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักจะแจ้งภาระค่าใช้จ่ายในทรัพย์ส่วนกลาง เมื่อผู้ซื้อได้เข้าอยู่อาศัยแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ

8. รัฐควรจะกำหนดมาตรฐานของอาคารชุดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในด้านการป้องกันอัคคีภัย อุปกรณ์หนีไฟต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาคารชุด

9. รัฐควรกำหนดสภาพแวดล้อมของอาคารชุดตามผังเมืองรวม และลักษณะภูมิประเทศของเมืองนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความแออัดจนกลายเป็นแหล่งชุมชนเสื่อมโทรม