

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 : กรณีศึกษา การผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด¹

สุพรรณเทพ มีทรัพย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 : กรณีศึกษาการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด โดยเป็นการศึกษาในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง กำหนดให้ ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอากรชุด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 กรณีการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นประเด็นปัญหาปัญหาการบังคับใช้แบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ซึ่งการซื้อขายห้องชุดในโครงการอากรชุดนั้น ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 6/2 แห่งพระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ.2522 โดยมีการกำหนดให้สัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารกับผู้ซื้อห้องชุด ให้เป็นไปตามแบบ อ.ช. 22 และให้สัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารกับผู้ซื้อห้องชุดให้เป็นไปตามแบบ อ.ช. 23 ซึ่งประกาศดังกล่าวได้ประกาศขึ้น เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 นอกจากนี้ในส่วนของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญานั้น ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้มีประกาศ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543 กำหนดให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ซึ่งในประกาศดังกล่าวได้กำหนดข้อความอันมีสาระสำคัญที่ต้องลงไว้ในสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภค ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติอากรชุด และ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติอากรชุด พ.ศ. 2522 : กรณีศึกษาการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑูรย์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดพังงา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีการตราและประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เหมือนกัน แต่ในเรื่องของการควบคุมธุรกิจอาคารชุดนั้น เพิ่งได้มีการแนวคิดและกำหนดในเรื่องของแบบสัญญาขึ้น โดยมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนของมาตรา 6/2 และได้มีการประกาศแบบสัญญาที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 ทั้งนี้แม้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ออกมาทีหลังประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง กำหนดให้ ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา จะมีสาระสำคัญในการทำนองเดียวกัน แต่ก็ย่อมเป็นที่สับสนของผู้ประกอบการว่าจะใช้บังคับตามประกาศฉบับใด ในขณะที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ได้กำหนดเป็นรูปแบบอย่างสัญญามาตรฐาน หรือ แบบสัญญา อ.ช.22 ที่สามารถนำไปใช้ได้เลย แต่สาระสำคัญในประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง กำหนดให้ ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้กำหนดไว้ นั้น เป็นเพียงกำหนดเนื้อหา หรือข้อความที่ต้องมีเป็นอย่างน้อยในสัญญาจะซื้อขาย อีกทั้งในส่วนของการบังคับใช้แบบสัญญา อ.ช.22 นั้น ถ้าสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายส่วนใดมิได้ทำตามแบบ อ.ช.22 และไม่เป็นคุณสมบัติจะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด สัญญาส่วนนั้นจะไม่มีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6/2 วรรค 2 และมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 63 แต่ในส่วน of พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณีมิได้กระทำการซื้อกำหนดของประกาศ เพียงแต่ได้กำหนดให้สัญญาที่ไม่ใช้ข้อสัญญาตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด หรือกรณีที่ได้ใช้ข้อสัญญาตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด แต่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ให้ถือว่าสัญญานั้นได้ใช้ข้อสัญญาตามที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาประกาศกำหนด หรือได้ใช้ข้อสัญญาตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดตามเงื่อนไขนั้นแล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้วระหว่างข้อความตามแบบสัญญาจะซื้อขายห้องชุด อ.ช.22 กับข้อความอันเป็นสาระสำคัญตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา จะเห็นได้ว่าแบบของสัญญาจะซื้อขาย อ.ช.22 และสาระสำคัญในสัญญาตามตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา มีทั้งข้อที่กำหนดไปทำนองเดียวกัน และมีข้อที่แตกต่างกัน ซึ่งแม้ว่าแบบของสัญญาจะซื้อขาย อ.ช.22 นั้น ได้ออกมาภายหลังจากที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ประกาศให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและกำหนดสาระสำคัญของสัญญา ซึ่งในหลักการของการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญานั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ได้บัญญัติว่าในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าในเรื่องข้อกำหนดในสัญญาในการทำสัญญาจะซื้อขายห้องชุดนั้น แบบของสัญญาจะซื้อขาย อ.ช.22 ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21 ยังได้กล่าวไว้อีกว่า และให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตามในการทำสัญญาจะซื้อขายห้องชุด ระหว่างผู้จะซื้อกับผู้จะขายห้องชุด

เมื่อมีข้อกำหนดในเรื่องข้อกำหนดในสัญญาที่ถูกกำหนดขึ้นทั้งจากประกาศกระทรวงมหาดไทย และจากประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ย่อมส่งผลให้เกิดความสับสนว่าจะต้องบังคับใช้ข้อกำหนดตามประกาศฉบับไหนหน่วยงานไหน ทั้งอาจถูกนำไปเป็นข้ออ้างที่จะไม่ปฏิบัติตามประกาศ โดยเหตุผลว่าไม่รู้ว่าจะต้องปฏิบัติตามประกาศฉบับไหน นำไปสู่การทำสัญญาจะซื้อจะขายโดยที่ไม่ได้ปฏิบัติตามประกาศของทั้งสองฉบับ

ผู้ศึกษาเห็นว่า อย่างไรก็ตามการบังคับให้ผู้ประกอบการใช้แบบสัญญาจะซื้อจะขาย แบบ อ.ช.22 เป็นหลักในการทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด ย่อมเป็นผลดีต่อผู้ซื้อ แต่โทษตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 63 ที่กำหนดไว้ในกรณีผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคาร ตามมาตรา 6 ฝ่าฝืน โดยให้ลงโทษเพียงโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทนั้นน้อยเกินไป

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาผู้จะขายผิดสัญญาจะซื้อจะขายในข้อกำหนดการจดทะเบียนโอนห้องชุด อันเป็นปัญหาที่ผู้ประกอบการก่อสร้างไม่เสร็จ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาสภาพคล่องของผู้ประกอบการธุรกิจ ปัญหาแรงงาน ปัญหาวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้าง รวมถึงปัญหาจากการทุจริตของผู้ประกอบการเอง ทั้งนี้ กำหนดวันดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จและกำหนดวันโอนเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในแบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 และตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา มีข้อกำหนดถึงคำมั่นว่าจะดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดให้แล้วเสร็จและจะนำไปจดทะเบียนอาคารชุด หรือกำลังดำเนินการก่อสร้างอาคารชุด หรือก่อสร้างอาคารชุดเสร็จแล้ว และจะนำไปจดทะเบียนอาคารชุด และมีข้อหนดถึงกำหนดเวลาที่ผู้ประกอบการจะดำเนินการโครงการอาคารชุดให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดตามสัญญาให้แก่ผู้บริโภค เช่นเดียวกันกับข้อกำหนดในแบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งกำหนดเวลาโอนห้องชุดนั้นเป็นสาระสำคัญ แม้มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาไว้ในแบบของสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช. 22 ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ประกอบการจะสามารถดำเนินการก่อสร้างจนเสร็จตรงตามกำหนดในสัญญาแต่อย่างใด เมื่อมีประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้น ก็จะเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของผู้จะซื้อ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การป้องกันมิให้ผู้ประกอบการก่อสร้างไม่เสร็จ นอกจากกำหนดข้อสัญญาให้มีความยุติธรรมแล้ว การใช้วิธีการตามหลักการของคนกลางเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ย่อมเป็นหลักประกันได้อีกทางหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีกำหนดเวลาส่งมอบห้องชุดตามสัญญาเป็นที่แน่นอนตามวันเดือนปีแห่งปฏิทิน แต่ผู้จะขายไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้เมื่อครบกำหนดวันดังกล่าว ย่อมเป็นการผิดนัดและเป็นการผิดสัญญาจะซื้อจะขาย ซึ่งเมื่อสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ผู้จะขายมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตอบแทน ดังนั้น เมื่อผู้จะซื้อได้ชำระราคาตามหน้าที่ที่กำหนดในสัญญาแล้ว และผู้จะขายในฐานะลูกหนี้ที่มีหนี้ต้องโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดหากไม่สามารถชำระหนี้ตอบแทนโดยการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดแก่ผู้จะซื้อแล้วนั้น ย่อมเป็นการผิดนัด โดยมีพิกัดต้องเตือน ตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 204 วรรคสองตอนท้าย อันเป็นเหตุให้เจ้าหนี้สามารถบอกปิดไม่ยอมรับชำระหนี้ และเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 216 ในกรณีที่เหตุผิดนัดทำให้การชำระหนี้กลายเป็นอันไร้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้

ผู้ศึกษาเห็นว่าในประเด็นนี้แม้คู่สัญญาจะได้ทำสัญญาโดยมีข้อกำหนดครบถ้วนตามแบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาที่กำหนดให้ผู้จะขายโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว ผู้จะขายยังไม่ก่อสร้างไม่เสร็จอันเป็นเหตุให้ผู้จะซื้อใช้สิทธิไม่บอกเลิกสัญญาแต่ขอปรับผู้จะขายเป็นรายวัน ตามข้อกำหนดในสัญญา ข้อ 7.3.2 แต่สุดท้ายผู้จะขายก็จะอดเอื้อนไม่ชำระเงินคืน จนเป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีอยู่ดี ประกอบกับเบี้ยปรับรายวันในอัตราร้อยละ 0.01 เมื่อรวมกันไม่เกินอัตราร้อยละ 10 นั้นเป็นอัตราที่ต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับความเดือดร้อนและความเสียหายที่ผู้จะซื้อได้รับ หรือในกรณีที่ผู้จะซื้อเลือกใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่ผู้จะขายอาจจะไม่ยอมคืนเงินพร้อมดอกเบี้ยก็เป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีอยู่ดี ซึ่งในกรณีเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้จะขายปฏิบัติผิดสัญญาโดยการดำเนินโครงการและก่อสร้างให้เสร็จภายในกำหนดตามสัญญานั้นหลักการสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างคู่สัญญากับผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา โดยผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกลงจะดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามที่คู่สัญญาตกลงกันได้ โดยสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้น ต้องมีการทำเป็นสัญญาขึ้นระหว่างคู่สัญญาโดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขาย ซึ่งประกอบด้วย ผู้จะขายหรือผู้ขาย กับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อ กับ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่ง แต่เนื่องในการทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้นต้องเกิดจากความยินยอมของคู่สัญญา ซึ่งยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับการซื้อขายห้องชุดอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการผิดสัญญาจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ทั้งสาเหตุจากผู้ซื้อไม่ทราบว่าจะสามารถทำสัญญาในลักษณะนี้ได้ หรือได้มีการเสนอให้ทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาโดยผู้ซื้อแล้วแต่ผู้ขายไม่ยินยอม

ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินโครงการอาคารชุดนั้น เงินทุนของผู้ประกอบการถือเป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถดำเนินการโครงการให้เสร็จภายในกำหนดหรือไม่ เนื่องจากหากผู้ประกอบการมีปัญหาเรื่องทุนหมุนเวียนก็ย่อมที่จะมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานก่อสร้างไปด้วย นอกจากนี้ถ้าผู้ประกอบการอาคารชุดมีแผนดำเนินการก่อสร้างที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ย่อมสร้างความมั่นใจได้ว่าโครงการก่อสร้างจะเสร็จทันภายในกำหนดอย่างแน่นอน ทั้งจะเป็นข้อมูลให้ผู้จะซื้อนำมาประกอบการตัดสินใจว่าจะไว้วางใจทำสัญญากับโครงการอาคารชุดนั้นๆ หรือไม่ และโครงการอาคารชุดที่ผู้ประกอบการสามารถโฆษณาเสนอขายได้จะต้องเป็นโครงการที่ผ่านเงื่อนไขของทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งมีใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงจะสามารถลดความเสี่ยงจากการผิดสัญญาของผู้จะขายได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาผู้จะขายผิดสัญญาในข้อกำหนดรูปแบบการก่อสร้าง สัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 มีข้อกำหนดให้ผู้สัญญาเลือกระบุว่าการก่อสร้างนั้นอยู่ในระหว่างการก่อสร้างหรือไม่มีการ

ก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว และมีข้อกำหนดให้ผู้ขายจะต้องดำเนินการก่อสร้างตามแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลน รวมทั้งใช้วัสดุอุปกรณ์ตามชนิด ขนาด ประเภท และคุณภาพ ตามแผนผังแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนของห้องชุดที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ก็มีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบและรายการที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เช่นเดียวกันกับข้อกำหนดในแบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6/1 วรรคสาม ได้กำหนดให้ข้อความหรือภาพที่โฆษณา หรือหนังสือชักชวนเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดด้วย หากข้อความหรือภาพใดมีความหมายขัดหรือแย้งกับข้อความในสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด ให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ซื้อหรือจะซื้อห้องชุด เมื่อพิจารณาในส่วนของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2526) ข้อ (6) ซึ่งได้ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 นั้น อาคารชุดที่ยังไม่ได้จดทะเบียน และยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก็ยังสามารถโฆษณาขายได้ทางหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์,ทางวิทยุกระจายเสียง,ทางวิทยุโทรทัศน์,ทางป้ายโฆษณาหรือสื่อโฆษณาอื่น เช่นเดียวกับอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดแล้ว

เมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาจากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการโฆษณาขายโครงการอาคารชุดนั้นสามารถกระทำได้เลยแม้ว่าโครงการนั้นจะยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุด แม้กระทั่งยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก็ตาม ซึ่งในการควบคุมการโฆษณาขายห้องชุดนั้น ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีการควบคุมข้อความที่โฆษณาไว้ทั้งอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้ว และอาคารชุดที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดซึ่งเป็นอาคารที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง ซึ่งในส่วนของอาคารชุดที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนั้น ในเรื่องการขอใบอนุญาตก่อสร้าง ระยะเวลาก่อสร้างและทุนจดทะเบียนของนิติบุคคลเจ้าของโครงการ เป็นสาระสำคัญที่ผู้บริโภคใช้เป็นข้อมูลเพื่อตรวจสอบประกอบการตัดสินใจ ในส่วนของพระราชบัญญัติอาคารชุดนั้น มาตรา 6/1 กำหนดเพียงว่าข้อความหรือภาพที่โฆษณาต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่ยื่นพร้อมคำขอจดทะเบียน และต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง โดยผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ห้าหมื่นถึงหนึ่งแสนบาท แต่ในส่วนของ การก่อสร้างแล้วเสร็จไปเป็นไปตามที่โฆษณานั้นยังไม่มีกำหนดไว้

ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากปัญหาในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่าแม้ว่าบุคคลย่อมจะมีเสรีภาพในการโฆษณา แต่ขณะเดียวกันสิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐที่จะต้องจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในด้านการรับรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค การที่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดำเนินการ

โครงการอาคารชุดทำการโฆษณาขายห้องชุดในขณะที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างเป็นปัญหาสำคัญที่จะส่งผลให้โครงการอาคารชุดดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จทันกำหนดวันในสัญญาจะซื้อจะขายและมีโอกาสให้โครงการก่อสร้างนั้น ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบในสัญญาจะซื้อจะขาย เนื่องจากในขณะที่ทำสัญญากันนั้นยังไม่มีใบอนุญาตก่อสร้างแต่อย่างใด ทั้งหากผู้ประกอบดำเนินการขายห้องชุดในโครงการแต่ภายหลังไม่สามารถขอใบอนุญาตก่อสร้างได้ ทั้งนี้ถ้ามีการกำหนดให้การประกอบธุรกิจอาคารชุดมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงย่อมเกิดประโยชน์ต่อการควบคุมธุรกิจอาคารชุด ซึ่งเมื่อเทียบกับการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นธุรกิจที่คล้ายคลึงกันเนื่องจากต้องมีการขอใบอนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตจดทะเบียนโครงการ การตั้งนิติบุคคล และหลักการในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในเรื่องสินส่วนตัว สินส่วนรวม และทรัพย์สินผู้อื่น เพียงแต่การดำเนินการธุรกิจจัดสรรที่ดิน มีการควบคุมโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลตั้งแต่การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 : กรณีศึกษาการผิดสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการบังคับใช้แบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า ข้อเสนอแนะ คือ

1.1 เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาในธุรกิจขายห้องชุดนั้น มีประกาศ

กระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ได้เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้นจึงควรประกาศยกเลิกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่องให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

1.2 มาตรา 6/2 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การทำสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารกับผู้จะซื้อห้องชุด ต้องทำตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งก็คือแบบสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ทั้งนี้กรณีฝ่าฝืนจะมีโทษปรับตามมาตรา 63 ซึ่งพระราชบัญญัติอาคารชุด มาตรา 63 บัญญัติว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6/1 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 6/2 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

แต่เมื่อเทียบจากผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับหากทำการฝ่าฝืน และมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ส่งผลให้บทบัญญัติเดิมไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตร 63 ในกรณีฝ่าฝืน มาตรา 6/2 เป็น “ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้าน บาท”

2. ปัญหาผู้จะขายผิดสัญญาจะซื้อจะขายในข้อกำหนดการจดทะเบียนโอนห้องชุด ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า ข้อเสนอแนะ คือ

2.1 ข้อสัญญาตามแบบสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด อ.ช.22 ข้อ 7.3.1 ซึ่งเดิมกำหนดเพียงว่า “ให้ผู้จะมีสิทธิบอกเลิกสัญญาโดยผู้จะขายยินยอมคืนเงินที่ผู้จะซื้อได้ชำระไปแล้วทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ...ต่อปี (อัตราเดียวกันกับเบี้ยปรับที่ผู้ขายกำหนดปรับกรณีที่ผู้จะซื้อผิดนัดชำระหนี้ตามข้อ 7.1)

และไม่เป็นการตัดสิทธิผู้จะซื้อที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายอย่างอื่น” ควรมีการเพิ่มเติม ต่อท้ายข้อความเดิมว่า

“ในกรณีนี้ ให้ผู้จะขายคืนเงินพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้จะซื้อภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันได้รับคำบอกกล่าวและคำบอกเลิกสัญญา ถ้าเกินกำหนด 1 เดือนแล้วผู้จะขายไม่ยอมคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย ให้ผู้จะขายต้องเสียค่าปรับในอัตราเดียวกับดอกเบี้ยกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด มหาชน”

2.2 ข้อกำหนดสัญญาจะซื้อจะขาย อ.ช.22 ข้อ 4.6 เดิมกำหนดว่า

ควรเพิ่มเติมข้อสัญญาตามแบบสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด อ.ช.22 ในส่วนของข้อสัญญาข้อที่ 4 จากเดิมที่มีเพียงแค่ข้อ 4.5 เป็น ข้อ 4.6 ดังนี้

“4.6 คู่สัญญาตกลงกันทำสัญญาดูแลผลประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันทำสัญญาจะซื้อจะขาย” โดยให้สิทธิคู่สัญญาสามารถตกลงกันได้ว่าจะใช้บริการจากผู้ประกอบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญารายใด

2.3 เพื่อให้โครงการอาคารชุดได้รับการตรวจสอบและกลั่นกรองโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ถึงความน่าเชื่อถือและความเป็นไปได้ของโครงการ และเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการทิ้งโครงการภายหลังที่ได้ขายห้องชุดในโครงการแก่ผู้จะซื้อเป็นที่เรียบร้อยแล้วควรเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็น มาตรา 6/3 ดังนี้

“มาตรา 6/3 ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใดที่ประสงค์จะดำเนินการโครงการอาคารชุดให้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการอาคารชุดและจะจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6 สำหรับที่ดินแปลงนั้น ก่อนดำเนินโครงการ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. โฉนดที่ดิน
2. ใบอนุญาตก่อสร้าง
3. แบบอาคารชุดซึ่งได้รับรองแล้ว
4. แผนการดำเนินการก่อสร้าง
5. แผนธุรกิจและแหล่งที่มาของเงินทุนก่อสร้าง”

3. ปัญหาผู้จะขายผิดสัญญาในข้อกำหนดรูปแบบการก่อสร้าง ศึกษาค้นคว้าพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

3.1 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6/1 เดิม มีเพียงสามวรรค ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 6/1 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกหนึ่งวรรค เป็นวรรคที่สี่ว่า

“ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารจะต้องดำเนินการก่อสร้างตามแบบที่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และห้ามผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารทำการโฆษณาขายห้องหรืออาคารชุดหากยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง และยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอาคารชุดสำหรับที่ดินแปลงนั้น”

3.2 เพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบการประกอบธุรกิจอาคารชุดได้ตั้งแต่ต้นเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากผู้ประกอบการทุจริต ดำเนินการก่อสร้างไม่เสร็จทันกำหนด หรือผู้ประกอบการชุด (ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคาร) ไม่ใช้สัญญาตามแบบ อ.ช.22 เป็นสัญญาในการทำสัญญาจะซื้อจะขายกับผู้ซื้อ จึงควรมีข้อกำหนดจัดตั้งคณะกรรมการอาคารชุด เพื่อทำหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายในส่วนกลาง และทำหน้าที่ควบคุมดูแลในต่างจังหวัด โดยการเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินมาเป็นต้นแบบ เนื่องจากเป็นธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ใกล้เคียงกัน โดยการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 อีกหนึ่งหมวด เป็นหมวด 1/1 ดังนี้

3.2.1 “มาตรา 11/1 ให้มี คณะกรรมการอาคารชุด ประกอบด้วย คณะกรรมการอาคารชุดกลาง และคณะกรรมการอาคารชุดจังหวัด

3.2.2 “มาตรา 11/2 คณะกรรมการอาคารชุดกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ และแต่งตั้งข้าราชการกรมที่ดินจำนวนไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

3.2.3 “มาตรา 11/3 ให้คณะกรรมการอาคารชุดกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายการอาคารชุดกลาง
- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดอาคารชุดกลาง
- (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการ

จัดการอาคารชุดที่คณะกรรมการเสนอตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

(4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดเพื่อให้ผู้ซื้อใบอนุญาตทำการดำเนินโครงการอาคารชุดใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522”

3.2.4 “มาตรา 11/4 คณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดประกอบด้วยคณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดในกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดในจังหวัดอื่น”

3.2.4 “มาตรา 11/5 คณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดในกรุงเทพมหานครประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงาน

อัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน แทนสำนักงานโยบาย และสิ่งแวดล้อม ผู้ทรงคุณวุฒิอื่น จำนวน 4 คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ ให้ผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ”

3.2.4 “มาตรา 11/6 คณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดในจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็น ประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผังเมืองจังหวัด โยธาธิการจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็น กรรมการ

ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ”

3.2.4 “มาตรา 11/7 คณะกรรมการอาคารชุดจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการอาคารชุดโดยความเห็นชอบจาก คณะกรรมการอาคารชุดกลาง
- (2) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอนการ โอนใบอนุญาตอาคารชุด
- (3) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือ วิธีการที่ได้รับใบอนุญาต
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น”

เอกสารอ้างอิง

จุฑามาศ นิสารัตน์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน, ให้, พิมพ์ครั้งที่

2. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

ประโมทย์ จารุณิล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

พรชัย สุนทรธู และ ฌัฐพงศ์ โปษะบุตร. หลักกฎหมายเอกชน. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

พวงผกา บุญโสภากย์ และ ประสาน บุญโสภากย์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา. พิมพ์ ครั้งที่ 13, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

ไพโรจน์ วายุภาพ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2547.

ไพโรจน์ อารักขา. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาการชุด. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

วิชัย ตันติกุลานนท์ และจุฬาลักษณ์ ตันติกุลานนท์. คำอธิบายกฎหมายอาการชุด. พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2565.

วิรัตน์ ศรีเจริญวงศ์. การจัดการที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มาสเตอร์คีย์ จำกัด, 2560.

สนิท สนั่นศิลป์. คำอธิบายกฎหมายควบคุมอาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, 2553.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. กฎหมายการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ การพัฒนาที่ดิน และช่างรังวัดเอกชน. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. หลักและทฤษฎีกฎหมายแพ่ง. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2565.

สุขุม ศุภนิธย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

เสริม วินิจัยกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะนิติกรรมและหนี้. นครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2515.

อรพรรณ พันธ์พัฒนา. คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565.

อัศววิทย์ สุมาวงศ์. คู่มือการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, ม.ป.ป.