

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายในธุรกิจขายห้องชุด ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา¹

อาจารย์ ใจอินทร์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายในธุรกิจขายห้องชุดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับห้องชุดในการทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด ซึ่งทำให้ผู้ศึกษา ได้รับความรู้ความเข้าใจว่าแนวคิดในการทำสัญญาซึ่งการทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค เริ่มต้นมาจากแนวคิดที่ว่าเอกชนมีอิสระที่จะแสดงเจตนาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน ได้อย่างเสรีราบเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี โดยสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันคู่สัญญามีได้มีความเท่าเทียมกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ฐานความรู้ความสามารถฐานข้อมูลและโอกาสที่จะเลือก และด้วยความได้เปรียบดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ที่มีความเข้มแข็งกว่าย่อมมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าสามารถใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบต่อผู้ที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าอย่างไรก็ได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญา โดยอ้างอิงได้จากแนวคิดตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) อันเป็นแนวคิดที่กำหนดให้คู่สัญญาจะต้อง มีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริงโดยมีอำนาจในการต่อรองระหว่างคู่สัญญาที่เท่าเทียมกันและการที่บุคคลแต่ละคนนั้นจะ ได้เข้าทำสัญญากันในทางกฎหมายก็ไม่ได้มีการห้ามที่จะไม่ให้บุคคลเข้าเป็นคู่สัญญากันแต่กับเปิดทางให้โดยมีอิสระเสรีภาพที่บุคคลเหล่านั้นจะเข้ามาเป็นคู่สัญญาได้ รวมทั้งหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา คือสัญญาที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย คือต่างฝ่ายต่างกำหนดสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน เนื่องจากหลักเจตนาเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่โดยคู่สัญญา ดังนั้น หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will) คือหลักที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางนี้ว่าอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคลโดยเจตนาซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดและเป็นมาตรฐานของสิทธิ ดังนั้น คำถามที่ว่าหน่วยงานของรัฐจะออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายในธุรกิจขายห้องชุดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิศา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ประกอบการจัดทำรูปแบบของสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดที่เป็นการไม่เอาใจเอาเปรียบต่อผู้ซื้อได้หรือไม่ อย่างไร ต้องพิจารณาหาคำตอบจากแนวคิดการควบคุมอำนาจของรัฐด้วยหลักการแสดงเจตนาของคู่สัญญานั้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายในธุรกิจขายห้องชุดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการใช้บังคับรูปแบบสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ซึ่งการใช้บังคับรูปแบบสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคนั้นโดยมีกฎหมายสองฉบับที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาออกประกาศ ซึ่งมีรูปแบบเนื้อหาของสัญญาที่มีลักษณะเหมือนกัน จึงเป็นการทับซ้อนกันระหว่างประกาศทั้งสองฉบับ จึงเป็นปัญหาที่ว่าผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือประกาศฉบับใด และเพื่อแก้ปัญหาคความคลุมเครือของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายในการใช้บังคับตามรูปแบบของสัญญาดังกล่าว จึงควรยกเลิกประกาศที่เป็นกฎหมายลำดับรองออกแล้วใช้บังคับตามกฎหมายหลักเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้ผู้ซื้อได้รับความเป็นธรรมจากสัญญาที่ผู้ประกอบการทำขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่จำหน่ายห้องชุดในอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในการกำกับดูแลธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งก็ควรที่จะมีหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับธุรกิจนั้นที่ชัดเจน และเพื่อเป็นการลดภาระของผู้ประกอบการในการจัดทำรูปแบบของสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดที่จะต้องนำไปใช้กับผู้ซื้อ และสามารถเข้าถึงหน่วยงานนั้นได้โดยตรงกับปัญหาที่พบจากการประกอบธุรกิจขายห้องชุดดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในธุรกิจนั้นโดยเฉพาะก็ควรจะต้องดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จครบทุกขั้นตอนด้วยถ้าพบว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบของสัญญาจะซื้อจะขาย เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหากับผู้ซื้อที่เกิดจากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามแบบสัญญาจะซื้อจะขายแล้วทำให้ผู้ซื้อไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเสียหายจากการกำหนดรูปแบบของสัญญานั้น โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลเกี่ยวกับธุรกิจขายห้องชุดก็ควรจะเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้กับผู้ซื้อด้วย ไม่ใช่ให้ผู้ซื้อต้องไปอาศัยอำนาจจากหน่วยงานอื่น

หรือให้ผู้ซื้อไปดำเนินการด้วยตนเอง ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ และบทลงโทษที่หนักขึ้นเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่จำหน่ายห้องชุดในอาคารชุดเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อผู้ซื้อเป็นส่วนรวม

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการตีความของผู้ที่ถูกบังคับให้ต้องใช้สัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 การตีความว่าผู้ที่ต้องถูกบังคับให้ใช้แบบสัญญาจะซื้อขายห้องชุด (อ.ช. 22) และสัญญาซื้อขายห้องชุด (อ.ช. 23) ตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ก็จะต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ 1) เป็นเจ้าของที่ดิน และ 2) เป็นเจ้าของอาคาร จึงจะถูกบังคับให้ใช้ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กล่าวคือ การกำหนดให้สัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อห้องชุดให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีกำหนดก็คือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยแบบสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดดังกล่าวจะใช้บังคับเฉพาะการทำสัญญาระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนที่มาซื้อห้องชุดครั้งแรกเท่านั้น ไม่รวมถึงการทำสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดครั้งต่อ ๆ ไป ซึ่งการที่กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้กำหนดเงื่อนไขว่า สัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารกับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 6/2 นั้น โดยแบบสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดดังกล่าวจะใช้บังคับเฉพาะการทำสัญญาระหว่างเจ้าของโครงการกับประชาชนที่มาซื้อห้องชุดครั้งแรกเท่านั้น ซึ่งเห็นว่าเป็นการจำกัดหรือเป็นการตีความอย่างแคบเกินไป และหากผู้ขายห้องชุดที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการที่เป็นผู้จดทะเบียนอาคารชุดครั้งแรกก็จะทำให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่ตกอยู่ในบังคับการให้ใช้แบบสัญญามาตรฐานได้ ดังนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ซื้อห้องชุดคนถัดมา ควรกำหนดให้ผู้ที่ถูกบังคับให้ต้องใช้สัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายโดยการตีความอย่างกว้าง คือใครก็ตามที่ประสงค์จะขายห้องชุดในอาคารชุดกับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดก็สามารถทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อขายในธุรกิจขายห้องชุดในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการใช้บังคับรูปแบบสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 และ ประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะ คือ

เสนอให้มีการยกเลิกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 และให้ใช้บังคับตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดแบบสัญญามาตรฐานไว้ คือ สัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด (อ.ช.22) และสัญญาซื้อขายห้องชุด (อ.ช.23)

2. ปัญหาการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่จำหน่ายห้องชุดในอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งผู้ศึกษา พบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในหมวดที่ 6/1 เรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

จากเดิมที่กำหนดว่า

มาตรา 60/1 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสาร บัญชี ทะเบียน หรือหลักฐานใดเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าไปในที่ดินและอาคารที่ขอมจดทะเบียนอาคารชุด หรือที่ดิน อาคาร หรือสถานที่ที่เป็นทรัพย์สิน ส่วนกลางของอาคารชุด เพื่อสอบถามข้อเท็จจริง ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาหรือ ตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) อาศัยเอกสาร บัญชี ทะเบียน หรือหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและดำเนินคดีตาม พระราชบัญญัตินี้

การปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการข่มขู่หรือตรวจค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

แก้ไขใหม่เพิ่มเติมเป็นว่า

มาตรา 60/1 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสาร บัญชี ทะเบียน หรือหลักฐานใดเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าไปในที่ดินและอาคารที่ขอดทะเบียนอาคารชุด หรือที่ดิน อาคาร หรือสถานที่ที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด เพื่อสอบถามข้อเท็จจริง ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) อาศัยเอกสาร บัญชี ทะเบียน หรือหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ดำเนินคดีแทนผู้ซื้อ กำกับดูแลและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ขายให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในการใช้รูปแบบของการทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดตามที่กฎหมายกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการข่มขู่หรือตรวจค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

และเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ในหมวดที่ 8 เรื่อง บทกำหนดโทษ ดังนี้

จากเดิมที่กำหนดว่า

มาตรา 63 ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6/1 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 6/2 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

แก้ไขใหม่เพิ่มเติมเป็นว่า

มาตรา 63 ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6/1 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 6/2 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งแสนบาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ปัญหาการตีความของผู้ที่ถูบบังคับให้ต้องใช้สัญญาจะซื้อขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6/2 วรรคหนึ่ง

จากเดิมที่กำหนดว่า

“สัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 กับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

แก้ไขใหม่เพิ่มเติมเป็นว่า

“สัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ผู้ประสงค์จะขายห้องชุดในอาคารชุด กับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

ศันันกรณั์ โสติพิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายนิติกรรม-สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 24 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

วิญญูชน, ม.ป.ป.), หน้า 210-212.

ดาราพร ธีระวัฒน์. กฎหมายสัญญาลักษณะใหม่ของสัญญาและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม,

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 9-10.