

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายอาคารชุด เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารและที่ดินซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะในยุโรปได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดเป็นกฎหมายเฉพาะมาเป็นเวลาเกือบศตวรรษแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการในการมีกรรมสิทธิ์ในอาคารที่สามารถแยกออกจากกันเป็นสัดส่วนได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาความเจริญเติบโตของเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดิน ปัญหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้ต้องขยายเมืองออกไปในทางสูง นั่นคือ การก่อสร้างอาคารสูง ๆ นั่นเอง กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายแฟ่งซึ่งมีอยู่เดิม ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการมีกรรมสิทธิ์แยกส่วนเฉพาะบุคคลในอาคารสูงได้ จึงมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดขึ้น

สำหรับประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยภายในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองหลวง ทั้งนี้เพราะอัตราความเจริญของเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเมือง การที่จะขยายเมืองออกไปในทางราบก็ประสบปัญหาในด้านการบริการของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การสิ้นเปลืองพลังงานและเวลาในการคมนาคม การสูญเสียที่ดินเป็นจำนวนมากทำให้ที่ดินภาคเกษตรกรรมถูกทำลาย ตลอดจนการเสียคุณภาพด้านสภาพแวดล้อม ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องขยายเมืองออกไปในทางสูงซึ่งก็ได้แก่การก่อสร้างอาคารขึ้นไปในทางสูง เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าที่สุด แต่อาคารสูงดังกล่าวก็ประสบปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคาร เพราะกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอาคารชุดขึ้นและประกาศใช้ใน พ.ศ. 2522 ด้วยเหตุผลที่ว่า “โดยที่ในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วน และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้

นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น”

จากการที่มีกฎหมายอาคารชุดออกมารองรับกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดดังกล่าวจึงเริ่มมีการก่อสร้างอาคารชุดออกมาจำหน่ายแก่ประชาชนและได้รับความนิยมจากประชาชนโดยเฉพาะในสังคมเมือง อาคารชุดมีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันโครงการอสังหาริมทรัพย์ใหม่กว่าครึ่งในกรุงเทพมหานครล้วนเป็นโครงการอาคารชุดทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานพอสมควร และมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 แต่ในการใช้บังคับก็ยังมีปัญหาเป็นอันมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจดทะเบียนอาคารชุดในอาคารแนวราบ ซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้ประกอบการต้องการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน เพื่อจะได้ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสาธารณสุขโรคและบริการสาธารณสุข รวมทั้งภาระการดูแลตามกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนเป็นช่องทางให้คนต่างด้าวเข้าถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยผ่านกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ซึ่งให้สิทธิคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ถึงร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นและมีได้มีบทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นที่ดินด้วย ปัญหาความไม่ชัดเจนว่าจะกำหนดทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนได้หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางส่วนต่าง ๆ นั้น ปัญหาการไม่มีคณะกรรมการอาคารชุดกลางและคณะกรรมการอาคารชุดระดับจังหวัดในการกำกับดูแล ทำให้การกำหนดนโยบาย การวางระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานของโครงการ มาตรฐานของสาธารณสุขโรคและบริการสาธารณสุขของอาคารชุดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้อาคารชุดเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอาคารชุดสำหรับผู้มีรายได้อ่อนและผู้มีรายได้น้อย มีมาตรฐานโครงการ มาตรฐานของสาธารณสุขโรคและบริการสาธารณสุขต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น

ปัญหาการขาดกลไกในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและเกิดคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ปัญหาการละเมิดวัตถุประสงค์ของอาคารชุดและห้องชุด ทำให้การใช้ประโยชน์ในอาคารชุดไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ขาดความเป็นระเบียบและกระทบต่อการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง รวมทั้งก่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งเป็นผลเสียต่อส่วนร่วม ปัญหาที่จอดรถยนต์ไม่เพียงพอ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีที่จอดรถยนต์และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด ทั้งกรณีการส่งมอบเนื้อที่ห้องชุดขาดหรือล่าช้าจำนวนและกรณีการระบุพื้นที่จอดรถยนต์ตามสัดส่วนจำนวนคัน

ต่อจำนวนห้องชุด ปัญหาการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเลี้ยงสัตว์ในอาคารชุด ซึ่งเป็นปัญหาโดยทั่วไปของอาคารชุดเกือบทุกแห่ง

ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลางซึ่งยังไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขได้ อันเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของนิติบุคคลอาคารชุดโดยทั่วไป เป็นผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการขาดงบประมาณในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ปัญหาการขาดกองทุนในการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งในอนาคตอาคารชุดที่ชำรุดทรุดโทรมจะเพิ่มสูงขึ้นไปตามอายุการใช้งาน ปัญหาการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งในกรณีที่กฎหมายอาคารชุดมิได้มีบทบัญญัติการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการจัดการอาคารชุด และกรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เมื่อพนักงานซึ่งดำเนินการแทนในฐานะผู้จัดการตาย ลาออก หรือมีเหตุไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่แทนนิติบุคคลที่เป็นผู้จัดการนั้นทำให้เกิดปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ปัญหาเกี่ยวกับการประชุมและการออกเสียงลงคะแนน ทั้งปัญหาเจ้าของร่วมไม่เข้าประชุม ปัญหาการลงมติยึดตามจำนวนคะแนนเสียงโดยไม่คำนึงถึงจำนวนเจ้าของร่วม รวมทั้งปัญหาสิทธิในการโต้แย้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมเจ้าของร่วม ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนและการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งกฎหมายอาคารชุดของไทยมิได้มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนไว้เป็นการเฉพาะ และยังขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของผู้จัดการและกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด

ปัญหาความเสียหายที่เกิดจากอุปกรณ์หรือการก่อสร้างชำรุดบกพร่องในอาคารชุด ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของห้องชุด รวมทั้งทรัพย์สินส่วนกลาง ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายกรณีอาคารชุดเสียหายครั้งหนึ่งพอดี จะใช้บังคับตามบทบัญญัติใดซึ่งมีเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ปัญหาอค์ศภัยซึ่งกรณีของอาคารชุดยังไม่มีมาตรการควบคุมและตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่ออาคารชุดมีอายุการใช้งานมากขึ้น อุปกรณ์เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าหรือการใช้เชื้อเพลิงย่อมจะมีความชำรุดบกพร่องไปตามกาลเวลา ความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุภัยย่อมสูงขึ้น การเกิดอุบัติเหตุภัยในอาคารสูงที่มีการอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น จึงเสี่ยงต่อการเกิดโศกนาฏกรรมเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาอายุการใช้งานของอาคารชุดซึ่งกฎหมายอาคารชุดของไทยมิได้มีบทบัญญัติกำหนดอายุการใช้งานไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่ได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบเพื่อรับรองคุณภาพของอาคารไว้แต่ประการใด สภาพอาคารชุดที่ชำรุดทรุดโทรมในปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอาคารชุดในระดับราคาปานกลางและราคาต่ำ หากอาคารชุดทรุดหรือพังทลายจะสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเลิกอาคารชุดโดยสมัครใจ ซึ่งกฎหมายอาคารชุดของไทยกำหนดให้เจ้าของร่วมต้องมีมติเป็นเอกฉันท์หากมีเจ้าของรวมเพียงรายเดียวไม่ตกลงยินยอมด้วย ก็ไม่อาจเลิกอาคารชุดได้ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์วิกฤตใด บทบัญญัติเช่นนี้หากไม่มีการแก้ไขจึงเสมือนเป็นการ “ผูกปมปัญหา” ให้ยากต่อการเยียวยา

แก้ไขในอนาคต เหล่านี้เป็นปัญหาเดิมที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งเป็นปัญหาใหม่ที่จะเกิดขึ้น และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหามาตรการการปรับปรุงแก้ไขให้มี ประสิทธิภาพและป้องกันหรือหามาตรการรองรับปัญหาร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

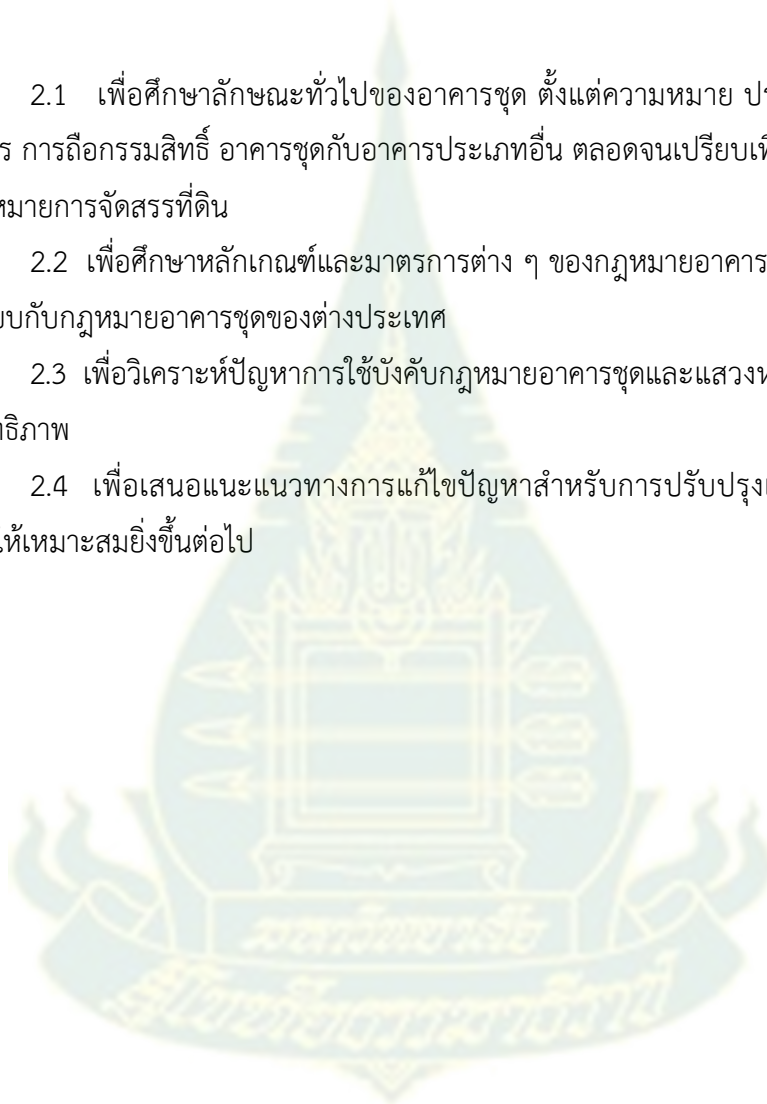
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปของอาคารชุด ตั้งแต่ความหมาย ประเภท ความเป็นมา วิวัฒนาการ การถือกรรมสิทธิ์ อาคารชุดกับอาคารประเภทอื่น ตลอดจนเปรียบเทียบกฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายอาคารชุด ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายอาคารชุดและแสวงหาแนวทางการแก้ไข ที่มีประสิทธิภาพ

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาสำหรับการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย อาคารชุดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป



3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นสำคัญ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของฝรั่งเศส และกฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายอาคารชุดของไทย อันจะทำให้ทราบที่มาของบทบัญญัติกฎหมายอาคารชุดของไทยได้อย่างชัดเจน รวมทั้งกฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีความเจริญในระดับแนวหน้าของทวีปเอเชีย และประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economies Community) ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อันเป็นประเทศที่มีขนาดประชากรและภาพรวมของประเทศในด้านต่าง ๆ ใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งมีบทบัญญัติที่น่าสนใจในหลายประการ โดยเปรียบเทียบทั้งในส่วนของหลักกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด การก่อตั้งอาคารชุด การยกเลิกอาคารชุด สิทธิและข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของร่วมและหน้าที่ของเจ้าของร่วม นอกจากนี้จะได้ศึกษากฎหมายอื่น ๆ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของการวิจัย ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง และกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะได้ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา เอกสาร บทความ รายงานการวิจัย ประมวลกฎหมาย คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอจากการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอาคารชุดเข้าร่วมในการสัมมนา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบลักษณะทั่วไปของอาคารชุด ตั้งแต่ความหมาย ประเภท ความเป็นมา วิวัฒนาการ การถือกรรมสิทธิ์ อาคารชุดกับอาคารประเภทอื่น ตลอดจนความแตกต่างระหว่างกฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

5.2 ทราบหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายอาคารชุด ทั้งของไทยและต่างประเทศ

5.3 ทราบปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุดต่อไป

5.4 มีเอกสารการวิจัยใช้ในการศึกษากฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง
ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต แก่มหาวิทยาลัยที่มีการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งจะตอบสนอง
วัตถุประสงค์ได้โดยตรงและครอบคลุมยิ่งขึ้น

5.5 สามารถนำผลของการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลในการเขียนบทความ หนังสือ หรือ
ตำราคำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และนำไปใช้ในการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับธุรกิจ
อสังหาริมทรัพย์

