

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายอาคารชุด

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2522 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าว⁶³¹ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์การถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าวให้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาสภาวะซบเซา ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ⁶³² และพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางใหม่ โดยเปลี่ยนจากฐานราคาของห้องชุดเป็นฐานเนื้อที่ของห้องชุด กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการควบคุมดูแลการจัดการ รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับค่าส่วนกลางค้างชำระ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยและสภาวะแวดล้อม กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสภาวะการณที่เปลี่ยนไป⁶³³

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานานพอสมควรและมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้งดังกล่าว แต่ก็ยังมีปัญหาเป็นอันมาก จากการศึกษาของผู้วิจัยทั้งกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative meeting) โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับอาคารชุด นักกฎหมายและผู้สนใจร่วมในการสัมมนา⁶³⁴ พบว่ามีปัญหาสำคัญ 20 ประการ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการขอจดทะเบียนอาคารชุดในอาคารแนวราบ

⁶³¹ ดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ประกอบ

⁶³² ดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ประกอบ

⁶³³ ดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ประกอบ

⁶³⁴ การจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ให้คำนิยาม คำว่า “อาคารชุด” หมายความว่า “อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง” เช่นนี้ หากจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ตามลักษณะดังกล่าวก็อยู่ในความหมายของอาคารชุดดังกล่าวได้ ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่ให้ความหมายอาคารชุด หมายความว่า “อาคารตั้งแต่ 2 ชั้นขึ้นไป ที่มีห้องชุดจำนวนมาก มีทางเดินและบันไดร่วมกัน ประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง มีระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการใช้งานร่วมกัน...”⁶³⁵ ซึ่งจำกัดความหมายอาคารชุดไว้เจาะจงกว่ากฎหมายอาคารชุดของไทย

ด้วยคำจำกัดความอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดของไทยที่มีขอบเขตกว้างดังกล่าวข้างต้น จึงมีผู้ประกอบการอาคารชุดอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ขอก่อตั้งอาคารชุดในอาคารแนวราบ โดยนำอาคารเดี่ยว อาคารแฝด และอาคารแถว มาขอจดทะเบียนอาคารชุด ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมานานแล้ว เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้ เจ้าพนักงานที่ดินก็ต้องจดทะเบียนให้เพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องร้องคดี จนถึงปี 2552 กรมที่ดินได้ทำหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุดของบริษัท โอทิวิลล่า จำกัด ยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุด “ออกซิเจนคอนโดมิเนียม” ลักษณะเป็นอาคารสูง 2 ชั้น 5 อาคาร จำนวน 16 ห้องชุด ประกอบด้วยอาคารเอและอาคารบี ลักษณะเป็นตึกแถว ส่วนอาคารซี ดี และอี ลักษณะเป็นบ้านแฝด⁶³⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าอาคารชุดต้องมีลักษณะหรือรูปแบบเช่นใด หากอาคารใดสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง เจ้าของโครงการได้ดำเนินการถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจจดทะเบียนอาคารนั้นเป็นอาคารชุดได้ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

เรื่องเสร็จที่ 81/2553 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจดทะเบียนเป็นอาคารชุด

“กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท 0517.3/34134 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ขณะนี้ได้มีผู้ประกอบการหลายรายนำอาคารที่มีลักษณะแตกต่างจากอาคารชุดทั่ว ๆ ไป เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว มายื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุด และจดทะเบียนให้ห้องชุดมีที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลนอกห้องชุด ซึ่งอาจทำให้ผู้ซื้อห้องชุด

⁶³⁵ Law No. 65/2014/QH 13 (Socialist Republic of Vietnam) มาตรา 3 ข้อ 3

⁶³⁶ หนังสือที่ มท.0517.3/34134 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552

ได้กรรมสิทธิ์ที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลไปทั้งที่ดินและอาคาร ทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาปรับจดทะเบียนอาคารชุดของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าอาคารดังกล่าวเข้าลักษณะตามความหมายของอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หรือไม่ ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้พิจารณากรณีจังหวัดภูเก็ตหรือ เรื่อง บริษัท โอทิวิลล่าส์ จำกัด ยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุด “ออกซิเจน คอนโดมิเนียม” ลักษณะเป็นอาคารสูง 2 ชั้น 5 อาคาร จำนวน 16 ห้องชุด ประกอบด้วยอาคารเอและอาคารบี ลักษณะเป็นตึกแถว ส่วนอาคารซี ดี และอี ลักษณะเป็นบ้านแฝด เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจจะเป็นการอาศัยช่องว่างของกฎหมายอาคารชุดในการเลี่ยงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว โดยการนำอาคารที่มีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยวหลายอาคารมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุด อันจะทำให้ผู้ซื้อที่เป็นคนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในอาคารและที่ดินได้ ซึ่งผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่อนุญาตให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์เฉพาะในห้องชุดบางส่วนในอาคารชุดเท่านั้น และการยอมให้จดทะเบียนตามกรณีปัญหาดังกล่าวจะทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นกรณีการเคหะแห่งชาติขอหารือว่า การนำอาคารหลายอาคารจดทะเบียนเป็นหนึ่งอาคารชุดจะกระทำได้หรือไม่ (เรื่อง การจดทะเบียนอาคารหลายอาคารเป็นอาคารชุดหนึ่งอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า “การจดทะเบียนอาคารชุดโดยมีอาคารหลายอาคารตั้งอยู่ในที่ดินแปลงเดียวหรือโฉนดฉบับเดียวเป็นหนึ่งอาคารชุดนั้นยอมกระทำได้” แต่โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าเป็นกรณีของการเคหะแห่งชาติโดยอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดมีลักษณะเป็นการก่อสร้างแบบอาคารที่มีที่อยู่อาศัยหลายร้อยหน่วยในหนึ่งอาคาร ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะของอาคารจึงมีความแตกต่างกับกรณีอาคารชุด “ออกซิเจน คอนโดมิเนียม”

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้ความหมายของ “อาคารชุด” ว่าหมายความว่า อาคารที่บุคคลสามารถแยกกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง โดยไม่ได้มีการกำหนดลักษณะหรือรูปแบบของอาคารไว้ ทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาปรับจดทะเบียนอาคารชุด เพื่อเป็นการวางแนวทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการอาคารชุด ประชาชนผู้ซื้อห้องชุด ตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้ จึงขอหารือลักษณะหรือรูปแบบของอาคารที่จดทะเบียนเป็นอาคารชุดว่า อาคารที่มีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยว บ้านแถว หรือบ้านแฝด จะสามารถจดทะเบียนเป็นอาคารชุดได้หรือไม่ หรือควรมีลักษณะอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็น

ว่า พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีขึ้นเพื่อวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุด เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุด กรรมสิทธิ์ในห้องชุด หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด นิติบุคคลอาคารชุด และการเลิกอาคารชุด โดยมีได้กำหนดลักษณะหรือรูปแบบของอาคารชุดไว้ คงปรากฏเพียงบทนิยาม “อาคารชุด” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เป็นอาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดหลักฐานและรายละเอียดสำหรับการยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) โฉนดที่ดิน (2) แผนผังอาคารชุดฯ (3) รายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด ทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินส่วนกลางฯ (4) อัตราส่วนที่เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางฯ (5) คำรับรองของผู้ยื่นคำขอว่าอาคารชุดที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เว้นแต่การจำนองอาคารรวมกับที่ดิน (6) ร่างข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด และ (7) หลักฐานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ยื่นเอกสารดังต่อไปนี้พร้อมการขอจดทะเบียนที่ดินและอาคารนั้นให้เป็นอาคารชุด (1) โฉนดที่ดิน (2) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ตั้งของอาคารชุดฯ (3) แผนผังแสดงรายละเอียดของอาคารชุดแต่ละชั้นฯ (4) แผนผังและรายการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุดนั้น (5) บัญชีแสดงรายการเกี่ยวกับอัตราส่วนที่เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง (6) คำรับรองเป็นหนังสือของผู้ยื่นคำขอว่าอาคารชุดนั้นไม่ติดการจำนอง เว้นแต่เป็นการจำนองอาคารรวมกับที่ดิน (7) ใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ และ (8) หนังสืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศหรือตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหารฯ จะเห็นว่าเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าอาคารชุดต้องมีลักษณะหรือรูปแบบเช่นใด หากพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าอาคารใดสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลอันได้แก่ ห้องชุด สิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดให้เจ้าของห้องชุดแต่ละราย และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางอันได้แก่ ส่วนของอาคารชุดที่มีใช้ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม เช่น โครงสร้างและสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคารชุด เครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือสถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแก่อาคารชุดแล้ว และเจ้าของโครงการได้ดำเนินการถูกต้องตามบทบัญญัติแห่ง

พระราชบัญญัติอาคารชุดฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจดทะเบียนอาคารนั้นเป็นอาคารชุดได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่า อาคารชุดที่จะนำมาจดทะเบียนนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะการแยกการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง”

ภายหลังการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ อธิบดีกรมที่ดิน มีความเห็นว่า การขอยื่นจดทะเบียนบ้านเดี่ยว หรือบ้านแฝดเป็นอาคารชุดส่วนใหญ่เกิดตามแหล่งท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต พัทยา เป็นต้น แม้กรมที่ดินจะมีนโยบายชัดเจนที่จะไม่ให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่เมื่อผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาออกมาลักษณะดังกล่าว เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องจดทะเบียนให้ และเชื่อว่าหลังจากนี้จะมีโครงการลักษณะดังกล่าวเพิ่มขึ้น⁶³⁷

เหตุที่มีการขอจดทะเบียนสำหรับอาคารชุดในอาคารแนวราบนั้น มิได้เกิดจากปัญหาการถือกรรมสิทธิ์ เพราะอาคารในแนวราบดังกล่าว สามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารและที่ดินออกเป็นสัดส่วนของแต่ละบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้อยู่แล้ว แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงเกิดจากเหตุ 2 ประการ ดังต่อไปนี้⁶³⁸

(1) ผู้ประกอบการต้องการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน เพราะกฎหมายอาคารชุดมิได้กำหนดมาตรฐานของโครงการ และมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นกฎหมายการจัดสรรที่ดิน⁶³⁹ ดังกล่าวมาแล้ว และในการจัดสรรที่ดิน ผู้ประกอบการจะต้องมีการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะจนกว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย⁶⁴⁰ แต่ตามกฎหมายอาคารชุด นิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้ดูแลทั้งสิ้น

(2) ผู้ประกอบการต้องการลูกค้าที่เป็นคนต่างด้าว เพราะตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 คนต่างด้าวมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดถึงร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ซึ่งเป็นการอาศัยช่องว่างของกฎหมายอาคารชุดในการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ปัญหาการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าว

⁶³⁷ หนังสือพิมพ์มติชน 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

⁶³⁸ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶³⁹ ทรายละเอียดเพิ่มเติมในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม (25 มกราคม 2544) ข้อ 1 ถึงข้อ 5

⁶⁴⁰ ดูพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 44

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ กำหนดให้อาคารชุดแต่ละอาคารชุดจะมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ในกรณีนี้กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย ยังให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ไม่เกินร้อยละ 40 เท่านั้น⁶⁴¹ การให้สิทธิคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เกือบกึ่งหนึ่งดังกล่าว เป็นช่องทางให้คนต่างด้าวครอบงำการบริหารจัดการอาคารชุดได้โดยง่าย เพราะมติของที่ประชุมใหญ่ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของเจ้าของร่วมที่เข้าประชุม ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 44 สำหรับการประชุมใหญ่ดังกล่าวต้องมีผู้มาประชุมที่มีคะแนนเสียงรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนเสียงลงคะแนนทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 43 และมติเกี่ยวกับเรื่องสำคัญต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคนต่างด้าวสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนได้มากกว่า และเจ้าของห้องชุดคนไทยเป็นปัญหาโดยทั่วไปที่ไม่ชอบเข้าร่วมประชุม⁶⁴² โดยเหตุดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้คนต่างด้าวเข้าครอบงำการบริหารจัดการอาคารชุดได้โดยง่าย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ยังมีได้มีบทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นที่ดิน จึงเป็นช่องว่างให้คนต่างด้าวเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยตรงผ่านกฎหมายอาคารชุดดังกล่าว

สำหรับกรณีการถือกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าว (Nominee) ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 67 มีบทกำหนดโทษเฉพาะบุคคลที่ถือกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าว แต่ไม่มีบทกำหนดโทษคนต่างด้าวที่ให้ผู้อื่นถือกรรมสิทธิ์แทน เช่นนี้ คนต่างด้าวจึงไม่เกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนกฎหมายโดยให้ผู้อื่นถือกรรมสิทธิ์แทนดังกล่าว การถือกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าวจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะในพื้นที่อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทย⁶⁴³ หากไม่มีมาตรการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวจะเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วน

⁶⁴¹ Republic Act (Republic of Philippines) No. 4726 June 18, 1966 มาตรา 5

⁶⁴² ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁴³ เรื่องเดียวกัน

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความทรัพย์สินส่วนกลางว่า หมายถึง ส่วนของอาคารที่มีใช้ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุดและที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม โดยมีได้ระบุไว้สำหรับเจ้าของร่วมทั้งหมด หรือเจ้าของร่วมแต่เพียงบางส่วนก็ได้ และมีได้มีบทบัญญัติอื่นใดที่ระบุทรัพย์สินส่วนกลางทั้งหมดของอาคารชุดจะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของร่วมทุกคน รวมทั้งมีได้มีบทบัญญัติใดที่ระบุให้มีทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนหรือทรัพย์สินส่วนกลางที่เป็นของเจ้าของร่วมบางกลุ่มได้ ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดไว้ว่า ทรัพย์สินส่วนกลางหมายถึง อาคารและที่ดิน รวมทั้งทรัพย์สินอื่นที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของเจ้าของร่วมทุกคนหรือหลายคนในบรรดาเจ้าของร่วม⁶⁴⁴ อันเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าสามารถกำหนดให้มีทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนได้ และกฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา บัญญัติให้มี “ทรัพย์สินส่วนกลางอันจำกัด” (Limited common elements) แยกต่างหากจากทรัพย์สินส่วนกลาง โดยให้ความหมายทรัพย์สินส่วนกลางอันจำกัดว่า หมายถึง ทรัพย์สินส่วนกลางทั้งหลาย ซึ่งได้ระบุไว้ในตราสาร จำกัดให้ใช้เพื่อประโยชน์ของอะพาร์ตเมนต์ใดอะพาร์ตเมนต์หนึ่ง หรือหลายอะพาร์ตเมนต์ เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากอะพาร์ตเมนต์อื่น ๆ⁶⁴⁵ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนได้อย่างชัดเจน

จึงมีปัญหาว่าตามบทบัญญัติหมายความว่าด้วยอาคารชุดของไทย จะกำหนดให้มีทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนได้หรือไม่ มีนักวิชาการบางส่วนเห็นว่าทรัพย์สินส่วนกลางนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของร่วมทุกคน ทรัพย์สินบางอย่างอาจเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของการจัดตั้งอาคารชุด หรือข้อตกลงของเจ้าของร่วมในอาคารชุดนั้น⁶⁴⁶ แต่ก็เป็นเพียงความเห็นเท่านั้น ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนจนกว่าจะเป็นคดีขึ้นสู่ศาลและมีคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งก็ไม่อาจคาดเดาได้ว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยไปในแนวทางใด

หากไม่สามารถกำหนดให้มีทรัพย์สินส่วนกลางเฉพาะส่วนได้ ก็อาจเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและเป็นข้อพิพาทขึ้นได้ เป็นต้นว่า อาคารชุดแห่งหนึ่ง ประกอบด้วยอาคาร 2 หลัง อาคาร ก. เป็นอาคารหรูหรราราคาแพงมีลิฟท์ สระว่ายน้ำ และเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ อาคารชุด ข. เป็นอาคารแบบประหยัด แต่ทั้งอาคาร ก. และอาคาร ข. แต่ละห้องชุดมีพื้นที่เท่ากัน ฉะนั้น เจ้าของร่วมทุกคนในอาคารทั้งสองหลังจึงมีอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางเท่ากัน ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 14 หากอาคารชุด ก. ได้รับความเสียหาย การก่อสร้างและซ่อมแซมส่วนกลางของอาคาร ก. ย่อมมีค่าใช้จ่ายสูง แต่เจ้าของร่วมในอาคารชุด ข. ก็ต้องร่วม

⁶⁴⁴ Loi n° 65 - 557 du 10 Juillet 1965. มาตรา 3

⁶⁴⁵ Session Laws of Hawaii (Horizontal Property Act) 1961 มาตรา 2 (m)

⁶⁴⁶ วิวัฒน์ รุจทิฆัมพร, “อาคารชุด” วารสารฉบับพิเศษ 10 ปีแห่งการสถาปนาการเคหะแห่งชาติ, น.7

เฉลี่ยออกตามอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางเท่ากับเจ้าของร่วมในอาคารชุด ก. เช่นนี้ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของร่วมในอาคารชุด ข. ซึ่งอาจมีปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้อีกในหลายกรณี เหล่านี้ นอกจากปัญหาความไม่เป็นธรรมแล้ว อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งซึ่งไม่เป็นผลดีในการอยู่ร่วมกันของประชาคมอาคารชุด

4. ปัญหาการไม่มีคณะกรรมการกำกับดูแล

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามพระราชบัญญัติ⁶⁴⁷ โดยไม่ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการกำกับดูแล ต่างจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเภทที่ใกล้เคียงกัน ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินดังกล่าวกำหนดให้มีทั้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง⁶⁴⁸ และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด⁶⁴⁹ ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยกำกับดูแลด้วย กรณีผู้กำกับดูแลเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีภาระกิจมากและมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายเป็นจำนวนมากนับร้อยฉบับ เช่นนี้ทำให้การกำหนดนโยบาย การวางระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกันในแต่ละพื้นที่ของประเทศก็เป็นไปได้ยาก เพราะการขาดกลไกของคณะกรรมการดังกล่าว

5. ปัญหามาตรฐานของโครงการและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2512 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดมาตรฐานของโครงการและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของอาคารชุดไว้เป็นการเฉพาะแต่ประการใด ต่างจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดมาตรฐานของการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมไว้ ทั้งในเรื่องขนาดของโครงการจัดสรรที่ดิน กำหนดขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรร ระบบและมาตรฐานของ

⁶⁴⁷ ดูพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 5

⁶⁴⁸ ดูพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7

⁶⁴⁹ ดูพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 13

ถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทาง
สายนอกที่ดัดจัดสรร ระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ระบบ
และมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การ
ส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่และการบริหารชุมชน⁶⁵⁰

การที่กฎหมายอาคารชุดมิได้กำหนดมาตรฐานของโครงการและมาตรฐานของ
สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไว้ เป็นผลให้โครงการอาคารชุดเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอาคาร
ชุดสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและผู้มีรายได้ต่ำ มีมาตรฐานของโครงการ มาตรฐานของสาธารณูปโภค
และบริการสาธารณะต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น⁶⁵¹ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของรวิ พวงกนก
ที่สรุปว่าอาคารชุดสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำมีปัญหามาตรฐานโครงการและมาตรฐาน
สิ่งแวดล้อมจนอาจก่อให้เกิดปัญหาแหล่งชุมชนแออัดที่เรียกว่า “สลัมลอยฟ้า”⁶⁵² ปัญหาเหล่านี้หาก
ไม่มีมาตรการเยียวยาแก้ไข ยิ่งเวลาผ่านไปเนิ่นนานเท่าใด อาคารชุดก็จะมีทรุดโทรม ปัญหาดังกล่าว
ก็ยิ่งจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

6. ปัญหาการขาดกลไกในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

อาคารชุดโดยทั่วไปเป็นอาคารในแนวสูง มีเจ้าของร่วมพักอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวน
มากในลักษณะของชุมชนหนาแน่น เจ้าของร่วมแต่ละรายเป็นเจ้าของห้องชุดอันเป็นกรรมสิทธิ์ใน
ทรัพย์สินส่วนบุคคล และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน การพักอาศัยร่วมกันใน
ลักษณะดังกล่าวจึงมีโอกาที่จะเกิดข้อพิพาทขึ้นได้โดยง่าย ทั้งข้อพิพาทในระหว่างเจ้าของห้องชุดด้วย
กันเอง เจ้าของห้องชุดกับเจ้าของร่วม เจ้าของห้องชุดกับคณะกรรมการอาคารชุด รวมทั้งเจ้าของห้อง
ชุดกับนิติบุคคลอาคารชุด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล ปัญหา
เกี่ยวกับกฎหมายอาคารชุดโดยตรงหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ ปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อบังคับ
การทำละเมิดในลักษณะต่าง ๆ เช่น การส่งเสียงดัง การทำให้เกิดกลิ่น คว้น ความเดือดร้อนรำคาญ
จากการเลี้ยงสัตว์ การทิ้งขยะ การทำของตกหล่นจากชั้นบน การทำให้เกิดการสั่นสะเทือน การทำให้
น้ำซึมรั่วไหล ฯลฯ ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลาง ปัญหาเกี่ยวกับความแตกแยก รวมทั้งปัญหา

⁶⁵⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อ
ที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม (25 มกราคม พ.ศ. 2544) ข้อ 1 ถึง ข้อ 5

⁶⁵¹ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558
ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁵² รวิ พวงกนก มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคในอาคารชุด วิทยานิพนธ์ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537, น. 81 - 82

เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันอื่น ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลและในหลายกรณีเป็นปัญหาความขัดแย้งต่อเนื่องเรื้อรังยากต่อการเยียวยาแก้ไข⁶⁵³ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ปัญหาเหล่านี้หากไม่มีกลไกในการแก้ไขที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพก็อาจส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงของสังคมโดยรวม

7. ปัญหาการละเมิดวัตถุประสงค์ของอาคารชุดและห้องชุด

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติข้อจำกัดสิทธิการใช้อาคารตามวัตถุประสงค์ของอาคารชุดไว้โดยตรง เพียงแต่มีบทบัญญัติห้ามประกอบการค้าในอาคารชุด เว้นแต่เป็นการประกอบการค้าในพื้นที่ของอาคารชุดที่จัดไว้ให้⁶⁵⁴ ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศที่บัญญัติไว้โดยตรง เช่น กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้การใช้สิทธิของเจ้าของร่วมจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงวัตถุประสงค์ของอาคารชุด⁶⁵⁵ กฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา กำหนดให้เจ้าของอะพาร์ตเมนต์จะต้องใช้ประโยชน์ในอาคารชุดตามวัตถุประสงค์ที่แสดงไว้ในตราสารโดยเฉพาะเจาะจง⁶⁵⁶ กฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น ห้ามใช้อาคารชุดต่อวัตถุประสงค์ของอาคารชุด⁶⁵⁷ กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดข้อจำกัดเจ้าของร่วมตามวัตถุประสงค์ของอาคารชุดและตามประกาศข้อบังคับของอาคารชุด⁶⁵⁸

การที่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติข้อจำกัดสิทธิการใช้อาคารตามวัตถุประสงค์ของอาคารชุดไว้โดยตรงดังกล่าว ประกอบกับนิติบุคคลอาคารชุดส่วนใหญ่ไม่มีมาตรการใช้บังคับอย่างจริงจังในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ทำให้มีการใช้ประโยชน์ในอาคารชุดไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ขาดความเป็นระเบียบ กระทบต่อการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง รวมทั้งก่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งเป็นผลเสียต่อส่วนรวม ปัญหาส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ใช้ห้องชุดเพื่อการอยู่อาศัยไป

⁶⁵³ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁵⁴ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

⁶⁵⁵ Loi n° 65 - 557 du 10 Juillet 1965. มาตรา 8 วรรคสอง

⁶⁵⁶ Session Law of Hawaii (Horizontal Property Act) 1961 มาตรา 6 (d)

⁶⁵⁷ Act on Building Unit Ownership (Act No. 69 of April 4, 1962) มาตรา 13

⁶⁵⁸ Republic Act (Republic of Philippines) No. 4726 June 18, 1966, มาตรา 4 (e)

ประกอบการค้าหรือทำเป็นสำนักงาน เหล่านี้เป็นปัญหาในการบริหารจัดการอาคารชุดที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป⁶⁵⁹

8. ปัญหาที่จอตระยนต์ของอาคารชุด

ในเรื่องที่จอตระยนต์ของอาคารชุดนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ ปัญหาที่จอตระยนต์ไม่เพียงพอ และปัญหาที่จอตระยนต์สำหรับคนพิการ

8.1 ปัญหาที่จอตระยนต์ไม่เพียงพอ

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องที่จอตระยนต์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด โดยบัญญัติคำว่า “อาคารชุด” หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นที่พักอาศัยหลายครอบครัว โดยแต่ละครอบครัวมีห้องนอน คริวไฟ ห้องส้วม และห้องน้ำเป็นอิสระ และมีทางเดิน และมีบันไดขึ้นชั้นบนหรือลิฟท์ที่ใช้ร่วมกัน⁶⁶⁰ ซึ่งอาคารชุดที่ประกอบไปด้วยห้องชุดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ก็อยู่ในความหมายของอาคารชุด ตามบทบัญญัติดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 กำหนดให้อาคารชุดที่มีพื้นที่แต่ละครอบครัว ตั้งแต่ 60 ตารางเมตรขึ้นไป เป็นประเภทของอาคารซึ่งต้องมีที่จอตระยนต์ ที่กลับรยนต์ และทางเข้าออกจรยนต์⁶⁶¹ โดยจำแนกตามเขตท้องที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้อาคารชุดที่มีที่จอตระยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อ 1 ครอบครัว⁶⁶²
- 2) ในเขตเทศบาลทุกแห่งหรือในเขตท้องที่ที่ได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ ให้อาคารชุดที่มีที่จอตระยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อ 2 ครอบครัว เศษของ 2 ครอบครัว ให้คิดเป็น 2 ครอบครัว⁶⁶³

⁶⁵⁹ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁶⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 ข้อ 1 (8)

⁶⁶¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 ข้อ 2 (3)

⁶⁶² กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 ข้อ 3

(1) (ค)

⁶⁶³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 ข้อ 3

(2) (ค)

แม้จะมีมาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่ปัญหาที่จอดรถยนต์ไม่เพียงพอก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ของอาคารชุดเกือบทุกแห่ง โดยเฉพาะอาคารชุดในระดับราคาปานกลางถึงระดับราคาต่ำ ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๆ 2 ประการ ดังต่อไปนี้⁶⁶⁴

(1) อาคารชุดส่วนใหญ่ พื้นที่ของห้องชุดแต่ละห้องชุดมีขนาดไม่ถึง 60 ตารางเมตร จึงไม่อยู่ภายใต้การใช้บังคับที่ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ 1 คันต่อ 1 ครอบครัว หรือ 1 คันต่อ 2 ครอบครัว แล้วแต่กรณี ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

(2) ตามแผนผังในขณะจดทะเบียนอาคารชุดมีพื้นที่จอดรถยนต์ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย แต่ต่อมาผู้ประกอบการอาคารชุดนั้นนำพื้นที่ไปใช้ประกอบกิจการอื่น ๆ เช่น ทำเป็นตลาดนัด ให้เช่าเป็นที่ประกอบกิจการต่าง ๆ หรือยังเป็นพื้นที่จอดรถยนต์อยู่แต่เก็บค่าบริการจากทั้งเจ้าของห้องชุดและบุคคลภายนอก เป็นต้น

ปัญหาที่จอดรถยนต์ไม่เพียงพอดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องอื่น ๆ เช่น เกิดข้อพิพาทในการแย่งที่จอดรถยนต์ในระหว่างเจ้าของห้องชุด หรือเจ้าของห้องชุดต้องนำรถยนต์ไปจอดข้างทางสัญจรในตรอกซอยต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาการจราจร สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งเกิดปัญหารถยนต์ถูกเฉี่ยวชนเสียหาย ถูกโจรกรรมทรัพย์สินหรือสูญหาย⁶⁶⁵ เป็นต้น

8.2 ปัญหาที่จอดรถยนต์และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดลักษณะอาคารที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ได้แก่ อาคารของสถานสงเคราะห์คนพิการหรือคนชรา สถานศึกษาสำหรับคนพิการ โรงพยาบาล โรงแรม หอประชุม สถานศึกษา สถานีขนส่งมวลชน และอาคารในลักษณะอื่นใด ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด⁶⁶⁶ และสถานที่ที่ต้องมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ได้แก่⁶⁶⁷

(1) สวนสาธารณะ สวนสัตว์ หรือสถานที่ให้บริการทำนองเดียวกัน

⁶⁶⁴ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁶⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 2

⁶⁶⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 3

(2) สถานที่อื่นใดที่ได้จัดไว้เพื่อให้บริการสาธารณะ หรือให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ซึ่งอาจมีคณาพิการรวมอยู่ด้วยได้ใช้บริการ

อย่างไรก็ดี อาคารชุดมิใช่อาคารหรือสถานที่ที่มีลักษณะตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ดังกล่าว และไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้อาคารชุดเป็นอาคารในลักษณะอื่นใดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น นิติบุคคลอาคารชุดจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดที่จอดรถยนต์ให้แก่คนพิการ ด้วยเหตุนี้ อาคารชุดส่วนใหญ่จึงไม่มีที่จอดรถยนต์และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะสำหรับคนพิการ

อุทาหรณ์

คำพิพากษาฎีกาที่ 1214/2557 คดีนี้โจทก์ไม่มีข้อเท็จจริงใดมานำสืบให้เห็นว่าอาคารชุด ค. จัดเป็นอาคารในลักษณะอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 2 ซึ่งมีข้อความว่า ลักษณะอาคารที่ต้องมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ได้แก่ อาคารของสถานสงเคราะห์คนพิการหรือคนชรา สถานศึกษาสำหรับคนพิการ โรงพยาบาล โรงแรม หอประชุม สถานศึกษา สถานีขนส่งมวลชน และอาคารในลักษณะอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้อาคารชุดเป็นอาคารในลักษณะอื่นใดตามความในข้อ 2 ของกฎกระทรวงนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า อาคารชุด ค. เป็นอาคารในลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 2 ที่จะต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ทั้งไม่ปรากฏว่าอาคารชุดดังกล่าวเป็นสถานที่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ 3⁶⁶⁸ อันได้แก่ (1) สวนสาธารณะ สวนสัตว์ หรือสถานที่ที่ให้บริการทำนองเดียวกัน (2) สถานที่อื่นใดที่ได้จัดไว้เพื่อบริการสาธารณะหรือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดซึ่งอาจมีคณาพิการรวมอยู่ด้วยได้ใช้บริการ อาคารชุดดังกล่าวจึงไม่ใช่สถานที่ที่มีลักษณะตามกฎกระทรวงดังกล่าวอันจะต้องมีสถานที่จอดรถสำหรับคนพิการเพื่ออำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 ข้อ 5 ของระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 ที่โจทก์ฎีกาว่า อาคารชุด ค. เป็นอาคารที่อยู่ในความหมายของอาคารในลักษณะอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ตามนั้น เมื่ออาคารชุด ค. ไม่ใช่อาคารหรือสถานที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ จำเลยจึงย่อมไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดที่จอดรถให้แก่โจทก์อ้างมาในฟ้อง

⁶⁶⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

9. ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด

ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคตามสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดมี 2 กรณี คือ กรณีการส่งมอบเนื้อที่ห้องชุดขาดหรือล้าจำนวน และกรณีการระบุพื้นที่จอตกลงตามสัดส่วนจำนวนคันต่อจำนวนห้องชุด

9.1 กรณีการส่งมอบเนื้อที่ห้องชุดขาดหรือล้าจำนวน

ตามสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุด (แบบ อ.ช. 22) ข้อ 3.2 “ในกรณีที่อาคารชุดยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อมีการก่อสร้างแล้วเสร็จปรากฏว่ามีเนื้อที่ห้องชุดเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญา คู่สัญญาตกลงคิดราคาห้องชุดส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในราคาต่อหน่วยที่กำหนดในข้อ 3.1 และให้นำราคาห้องชุดในส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงไปเพิ่มหรือลดลงจากราคาห้องชุดตามข้อ 3.1 และจำนวนเงินที่ต้องชำระราคาตามข้อ 4.2”

ตามแบบของสัญญาจะซื้อจะขายที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดดังกล่าว การส่งมอบพื้นที่ขาดหรือล้าจำนวนให้คิดราคาตามส่วน โดยไม่ได้ระบุว่ากรณีดังกล่าวจะต้องเป็นการขาดหรือล้าจำนวนไม่เกินร้อยละ 5 และไม่ได้ระบุให้สิทธิผู้ซื้อที่อาจจะเลิกสัญญาเสียได้ในเมื่อขาดตกบกพร่องหรือล้าจำนวนถึงขนาด ซึ่งหากผู้ซื้อได้ทราบก่อนแล้วคงจะมีได้เข้าทำสัญญานั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 466 วรรคสอง การมิได้ระบุไว้ให้ชัดเจนอาจทำให้ผู้ซื้อที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายเข้าใจผิดว่าอย่างไรก็ต้องรับตามผู้ประกอบการส่งมอบ หรือผู้ประกอบการที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายหรือแม้แต่มีความรู้แต่มีเจตนาไม่สุจริต การทำการส่งมอบขาดตกบกพร่องหรือล้าจำนวนทำให้เกิดปัญหาผู้ซื้อต้องยอมรับสภาพการตกเป็นผู้เสียเปรียบ หรือเกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทเป็นคดีฟ้องร้องในศาล ซึ่งเคยมีคดีในทำนองนี้มาแล้ว

อุทาหรณ์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 975/2543 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 466 วรรคสอง มิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คู่กรณีจึงอาจกำหนดไว้ในสัญญาเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัตินี้ได้

โจทก์และจำเลยได้ทำสัญญาซื้อขายอาคารชุดที่พักอาศัยในราคา 2,865,000 บาท สัญญาดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “ห้องชุดผู้ซื้อจะมีพื้นที่ประมาณ 94.5 ตารางเมตรทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับ การปรับขนาดพื้นที่ตามการก่อสร้างที่เป็นจริงและการจดทะเบียนที่สำนักงานที่ดิน ถ้าพื้นที่จริงของห้องชุดผู้ซื้อมีมากกว่าหรือน้อยกว่าที่ระบุข้างต้นคู่สัญญา ยังคงต้องผูกพันตนตามสัญญานี้ แต่ถ้าแตกต่างตั้งแต่ร้อยละห้า (5%) หรือมากกว่านั้น ราคาที่ต้องชำระตามสัญญานี้จะต้องปรับเพิ่มหรือลดลงตามส่วนโดยการปรับราคาจะกระทำในการชำระเงินงวดสุดท้ายของราคา” แม้ข้อสัญญาดังกล่าว

ไม่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 151 แต่ศาลก็ต้องตีความสัญญาให้เป็นไปตามความประสงค์ของคู่สัญญาในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณี กล่าวคือ เจตนาของคู่สัญญาที่กระทำโดยสุจริตซึ่งพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีประกอบแล้ว คงมิได้หมายความว่าไม่ว่าเนื้อที่ของอาคารชุดจะแตกต่างกันมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม โจทก์ก็ต้องรับโอนกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดโดยไม่อาจปฏิเสธได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาคารชุดพิพาทมีเนื้อที่ลำจำนวนถึง 29.98 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 31.7 ซึ่งโจทก์จะต้องชำระเงินเพิ่มอีกประมาณ 900,000 บาท รวมทั้งจำเลยได้บังคับให้โจทก์รับมอบชอกมูมห้องที่ติดกันซึ่งมีเนื้อที่อีก 30 ตารางเมตร โดยมีฝักันห้อง ระหว่างเนื้อที่ 95.5 ตารางเมตรกับ 30 ตารางเมตร เป็นฝักันซึ่งเป็นคานรับน้ำหนักของตัวอาคาร โดยจำเลยได้ทำช่องให้เข้าไปได้ทางด้านหลังเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนที่ลำจำนวนเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ชอกมูมห้องที่ติดกัน ซึ่งหากพิจารณาถึงความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีแล้ว ก็ควรบังคับให้โจทก์ต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็นจำนวนมากเพื่อรับเอาเนื้อที่ลำจำนวนที่ไร้ประโยชน์ดังกล่าวนี้หรือไม่ เพราะหากโจทก์ได้ทราบก่อนแล้วคงจะมีได้เข้าทำสัญญานั้นอย่างแน่นอน อีกประการหนึ่งเมื่อค้ำจนถึงมาตรา 11 ด้วยแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้เมื่อสัญญามีข้อสงสัยว่าโจทก์ต้องผูกพันตามสัญญาดังกล่าวนี้หรือไม่ ศาลย่อมต้องตีความให้เป็นคุณแก่โจทก์ผู้ต้องเสียในมูลหนี้ โจทก์จึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญานี้ได้ในเมื่อลำจำนวนถึงขนาด ซึ่งหากโจทก์ได้ทราบก่อนแล้วคงมิได้ทำสัญญานั้นตามมาตรา 466 วรรคสอง อันเป็นผลให้คู่กรณีต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา 391 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเลยจึงต้องคืนเงินที่รับไว้จากโจทก์ทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่จำเลยได้รับไว้

9.2 กรณีการระบุพื้นที่จอตระยนต์ตามสัดส่วนจำนวนคั่นต่อจำนวนห้องชุด

ตามแบบของสัญญาจะซื้อจะขายที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (แบบ อ.ช. 22) ไม่มีหัวข้อสัญญาที่ให้ผู้ประกอบการต้องระบุพื้นที่จอตระยนต์ตามสัดส่วนจำนวนคั่นต่อจำนวนห้องชุดไว้ แต่ประการใด ทำให้ผู้ซื้อห้องชุดไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว เป็นเหตุประการหนึ่งให้ผู้ประกอบการนำพื้นที่จอตระยนต์ไปประกอบการอย่างอื่น หรือเก็บค่าบริการในการจอตระยนต์ โดยผู้ซื้อไม่ทราบหรือไม่มีข้อมูลในการทักท้วงหรือคัดค้าน⁶⁶⁹ ทำให้ปัญหาที่จอตระยนต์เป็นปัญหาสำคัญของอาคารชุดเกือบทุกแห่ง

10. ปัญหาการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเลี้ยงสัตว์ในอาคารชุด

ปัจจุบันความนิยมในการเลี้ยงสัตว์มีสูงขึ้นทั้งสัตว์เลี้ยง สัตว์เลี้ยงคลาน และสัตว์ป่านานาชนิด ในอาคารชุดก็เช่นเดียวกัน สัตว์ที่นิยมนำเข้าไปในเลี้ยงในอาคารชุดมากที่สุดคือสุนัข รองลงมา

⁶⁶⁹ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558

คือแนว การเลี้ยงสัตว์ในอาคารชุดซึ่งมีลักษณะการอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น ย่อมเป็นปัญหามากกว่า หมู่บ้านจัดสรร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเสียง กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์ ความสกปรกและเอะอะ เชื้อโรคจากการเลี้ยงที่ไม่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งอันตรายจากสัตว์ประเภทที่ดุร้าย แม้อาคารชุดหลายแห่งจะมีข้อบังคับห้ามนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในห้องชุด แต่ก็มีกรณีฝ่าฝืนหรือหลบเลี้ยงกันเป็นจำนวนมาก เพราะข้อบังคับของอาคารชุดขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับ ปัญหาการนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในอาคารชุดจึงเป็นปัญหาโดยทั่วไปของอาคารชุดเกือบทุกแห่ง⁶⁷⁰ หากไม่มีมาตรการในการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะเป็นปัญหาต่อสุขภาพ อนามัย และความปลอดภัยแล้ว ยังก่อให้เกิดความบาดหมาง ความขัดแย้ง และความแตกแยก ซึ่งไม่มีผลดีต่อการอยู่ร่วมกันในประชาคมอาคารชุด

11. ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลาง

ค่าใช้จ่ายที่เจ้าของร่วมต้องร่วมกันออกตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18 หรือที่เรียกว่า “ค่าส่วนกลาง” นั้น มีมาตรการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยให้นิติบุคคลอาคารชุดมีบุริมสิทธิ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 41 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 18/1 ให้เจ้าของร่วมที่ค้างชำระค่าส่วนกลางต้องเสียเงินเพิ่ม และอาจถูกระงับการให้บริการส่วนรวมหรือการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางตามที่กำหนดในข้อบังคับ⁶⁷¹ แต่การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการรบกวนสิทธิหรือทำให้เสื่อมความสะดวกในการใช้ห้องชุดหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของร่วม มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการทำละเมิดต่อเจ้าของร่วมตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกา⁶⁷² และการห้ามหรือขัดขวางการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อบังคับให้เจ้าของร่วมชำระค่าส่วนกลาง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นการทำละเมิดต่อเจ้าของร่วมเช่นเดียวกัน⁶⁷³ ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลางจึงเป็นปัญหาสำคัญที่นิติบุคคลอาคารชุดส่วนใหญ่ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ และปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลางดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาการขาดงบประมาณในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ⁶⁷⁴

⁶⁷⁰ เรื่องเดียวกัน

⁶⁷¹ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

⁶⁷² ตูรายละเอียดเพิ่มเติมในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8512/2553

⁶⁷³ ตูรายละเอียดเพิ่มเติมในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10230/2553

⁶⁷⁴ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558

จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไข ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลาง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของนิติบุคคลอาคารชุดโดยทั่วไปได้

12. ปัญหาการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง

พระราชบัญญัติอาคารชุดของไทยตราขึ้นในปี 2522 อาคารชุดที่จดทะเบียนในช่วงแรกๆ ปัจจุบันมีสภาพเป็นอาคารที่เก่า เนื่องจากมีอายุการใช้งานมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว อาคารชุดที่มีอายุการใช้งานมากขึ้น ก็ย่อมจะมีความชำรุดทรุดโทรมมากขึ้นเป็นธรรมดา ในปัจจุบันมีอาคารชุดเป็นจำนวนมากที่มีปัญหาการบำรุงรักษาอาคาร สาธารณูปโภค และทรัพย์สินส่วนกลางอื่น ๆ ที่ชำรุดทรุดโทรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารชุดระดับราคาต่ำและราคาปานกลาง⁶⁷⁵ เพราะการเก็บค่าส่วนกลางจากเจ้าของร่วมซึ่งมีปัญหาการค้างชำระมากอยู่แล้ว การที่จะเก็บค่าส่วนกลางเพิ่มขึ้นเพื่อ การบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางที่ชำรุดทรุดโทรมดังกล่าว ปัญหาการค้างชำระค่าส่วนกลางก็ยิ่งจะเพิ่มขึ้น และในอนาคตอาคารชุดที่ชำรุดทรุดโทรมจะเพิ่มสูงขึ้นไปตามอายุการใช้งาน ปัญหาการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

กรณีการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางดังกล่าว กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม กำหนดให้มีกองทุนสำหรับการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง โดยผู้ประกอบการจะต้องชำระเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนร้อยละ 2 ของราคาห้องชุดทั้งหมด และเจ้าของร่วมอาจต้องสนับสนุนเงินกองทุนเพิ่มเติมตามอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง กองทุนดังกล่าวจะนำไปใช้สนับสนุนในกรณีที่ต้องรื้อถอนอาคารเพื่อก่อสร้างอาคารชุดขึ้นทดแทนด้วย⁶⁷⁶ จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีมาตรการป้องกันปัญหาการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางไว้อย่างชัดเจน รวมถึงปัญหาที่อาคารชุดหมดอายุการใช้งานต้องทำการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารชุดใหม่ขึ้นทดแทนอาคารชุดเดิมด้วย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดของไทยหาได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไม่

13. ปัญหาเกี่ยวกับผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

13.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

⁶⁷⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁷⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Law No. 65/2014/QH 13 (Socialish Reupblic of Vietnam) มาตรา 107 ถึง

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการ⁶⁷⁷ ซึ่งเป็นคุณสมบัติทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเพื่อการทำหน้าที่ในฐานะผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ประการใด จึงมีปัญหาว່ว่าผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับอาคารชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดโดยตรง กฎกระทรวง กฎระเบียบต่าง ๆ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมในการเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ดีด้วย⁶⁷⁸ เหล่านี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการอาคารชุด

13.2 ปัญหากรณีนิติบุคคลเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

กรณีนิติบุคคลเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด โดยให้พนักงานของนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทนนิติบุคคลในฐานะเป็นผู้จัดการ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อพนักงานซึ่งดำเนินการแทนในฐานะเป็นผู้จัดการดังกล่าว ตาย ลาออก หรือมีเหตุไม่อาจปฏิบัติหน้าที่แทนนิติบุคคลที่ผู้จัดการนั้นได้ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน⁶⁷⁹ ซึ่งจะแต่งตั้งกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นทำหน้าที่ผู้จัดการก็ไม่ได้ เพราะไม่ใช่กรณีที่ไม่มีผู้จัดการหรือผู้จัดการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 38 (2)

14. ปัญหาการประชุมและการออกเสียงลงคะแนน

14.1 ปัญหาเจ้าของร่วมไม่เข้าร่วมประชุม

แต่เดิมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 44 กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีผู้มาประชุมซึ่งมีเสียงลงคะแนนรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนเสียงลงคะแนนทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่มีปัญหาเจ้าของร่วมไม่เข้าร่วมประชุม ทำให้ไม่ครบเป็นองค์ประชุมตามกฎหมาย จึงไม่สามารถจัดประชุมได้ เป็นผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารชุด ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ให้ลดองค์ประชุมลงเป็นเสียงลงคะแนนรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนเสียงลงคะแนนทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม หากเจ้าของร่วมยังมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมตามจำนวนที่กำหนดดังกล่าว ให้เรียกประชุมใหม่ภายใน

⁶⁷⁷ ดูพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 35/3 ประกอบ

⁶⁷⁸ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁷⁹ เรื่องเดียวกัน

15 วัน นับแต่วันเรียกประชุมครั้งก่อน และการประชุมครั้งหลังนี้ไม่บังคับว่าจะต้องครบองค์ประชุม ทำให้สามารถจัดประชุมได้ แต่การประชุมที่มีเจ้าของร่วมเข้าประชุมเป็นจำนวนน้อย เป็นผลให้การประชุมขาดประสิทธิภาพ จำนวนเสียงลงคะแนนไม่เพียงพอที่จะลงมติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายได้ ซึ่งยังคงเป็นปัญหาในการบริหารจัดการอาคารชุดอยู่นั่นเอง รวมทั้งเป็นผลให้องค์ประชุมชนชาติความเข้มแข็งด้วย⁶⁸⁰

สำหรับการประชุมครั้งหลังไม่บังคับว่าจะต้องครบองค์ประชุมก็ให้สามารถจัดประชุมได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการประชุมที่ขาดประสิทธิภาพและไร้ระเบียบกฎเกณฑ์เป็นอย่างยิ่ง ต่างจากกฎหมายการจัดสรรที่ดิน กรณีการประชุมครั้งหลังดังกล่าวยังกำหนดให้ต้องมีสมาชิกมาประชุม ซึ่งมีคะแนนเสียงรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดและมีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 10 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม⁶⁸¹ ซึ่งแม้จะเป็นสัดส่วนจำนวนน้อย แต่ก็ยังคงมีหลักเกณฑ์อยู่

14.2 ปัญหาเจ้าของร่วมคนเดียวมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 45 วรรคสอง ถ้าเจ้าของร่วมคนเดียวมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด ให้ลดจำนวนคะแนนเสียงของผู้นั้นลงมาเหลือเท่ากับจำนวนเสียงของบรรดาเจ้าของร่วมอื่น ๆ รวมกัน ซึ่งเป็นการบัญญัติตามแนวของกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁶⁸² ซึ่งเป็นต้นร่างของกฎหมายอาคารชุดของไทย แต่การลดจำนวนคะแนนเสียงลงมาเหลือเท่ากับจำนวนคะแนนเสียงของบรรดาเจ้าของร่วมอื่น ๆ รวมกันก็เท่ากับว่ามีคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งแล้ว จึงง่ายต่อการครอบงำการบริหารจัดการอาคารชุด เพราะเจ้าของร่วมมีปัญหาไม่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวมาแล้ว และมติในเรื่องสำคัญต้องการคะแนนเสียงเพียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมดเท่านั้น กรณีเช่นนี้ เท่ากับว่ามาตรการตามกฎหมายไม่สามารถป้องกันการครอบงำการบริหารจัดการอาคารชุดได้

14.3 ปัญหาการลงมติยึดตามจำนวนคะแนนเสียงโดยไม่คำนึงถึงจำนวนเจ้าของร่วม

การลงมติตามกฎหมายอาคารชุดของไทยยึดจำนวนคะแนนเสียงเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเจ้าของร่วม แม้แต่การลงมติในเรื่องสำคัญ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

⁶⁸⁰ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁸¹ กฎกระทรวง ว่าด้วยการจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. 2545 หมวด 2 ข้อ 13

⁶⁸² Loi n° 65-557 du 10 Juillet 1965. มาตรา 22 วรรคสอง

มาตรา 48 ก็ยึดตามจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเจ้าของร่วม ซึ่งได้แก่มติในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือรับการให้อสังหาริมทรัพย์ที่มีค่าภาระติดพันเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง
- (2) การจำหน่ายทรัพย์สินส่วนกลางที่เป็นอสังหาริมทรัพย์
- (3) การอนุญาตให้เจ้าของร่วมทำการก่อสร้าง ตกแต่ง ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมห้องชุดของตนเองที่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินส่วนกลางหรือลักษณะภายนอกของอาคารชุด โดยค่าใช้จ่ายของผู้เป็นเจ้าของ
- (4) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้หรือการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง
- (5) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนค่าใช้จ่ายร่วมกันในข้อบังคับ
- (6) การก่อสร้างอันเป็นการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือปรับปรุงทรัพย์สินส่วนกลาง
- (7) การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลาง

ในกรณีที่คะแนนเสียงไม่ครบตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ให้เรียกประชุมใหม่ภายใน 15 วัน โดยมติในการประชุมครั้งใหม่ให้ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคะแนนเสียง โดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนเจ้าของร่วมเช่นเดียวกัน

การลงมติในที่ประชุม ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นที่ยึดจำนวนคะแนนเสียงและจำนวนเจ้าของร่วมประกอบด้วยในทุกกรณี เช่น มติในกรณีพิเศษต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของบรรดาเจ้าของร่วมและต้องเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด⁶⁸³ เป็นต้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับจำนวนเจ้าของร่วมเท่าเทียมกับจำนวนคะแนนเสียง

วัตถุประสงค์ของการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอาคารชุดเป็นเรื่องของการอยู่ร่วมกันโดยมีการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางรวมอยู่ด้วย มิใช่การประกอบกิจการหรือการลงทุนร่วมกัน ดังเช่นหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร ในการลงมติของหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวจึงยึดสัดส่วนของจำนวนคะแนนเสียงตามจำนวนหุ้นที่ลงทุนเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้ลงทุน การบริหารจัดการอาคารชุดโดยยึดตามเกณฑ์เฉพาะจำนวนคะแนนเสียง จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอาคารชุดที่เน้นการอยู่ร่วมกันในระหว่างเจ้าของร่วม มิใช่การดำเนินการอาคารชุดเพื่อแสวงหากำไรร่วมกันแต่ประการใด กรณีเช่นนี้ ทำให้เจ้าของร่วมจำนวนน้อยแต่มีเสียงลงคะแนนมาก สามารถกำหนดการบริหารจัดการได้ยิ่งกว่าเจ้าของร่วมจำนวนมากที่มีเสียงลงคะแนนน้อยกว่า จึงไม่เป็นผลดีต่อการอยู่ร่วมกัน รวมทั้งไม่เป็นผลดีต่อความเข้มแข็งของชุมชนด้วย

⁶⁸³

Act on Building Unit Ownership (Act No.69 of April 4, 1962) มาตรา 17 มาตรา 31 (1) มาตรา 47

(1) มาตรา 55 มาตรา 61 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง

14.4 ปัญหาสิทธิในการโต้แย้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมเจ้าของร่วม

ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้มีการบัญญัติให้สิทธิในการโต้แย้งมติของที่ประชุมเจ้าของร่วมไว้ ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ให้สิทธิเจ้าของร่วมเสียงข้างน้อยที่จะโต้แย้งมติของเจ้าของร่วมเสียงข้างมากโดยใช้สิทธิในทางศาล กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้สิทธิเจ้าของร่วมที่ไม่เห็นด้วยหรือมิได้เข้าร่วมประชุมที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งมติของที่ประชุมได้โดยต้องฟ้องศาลภายใน 2 เดือนนับแต่สมาคมได้แจ้งมติให้ทราบ มิฉะนั้นเป็นอันขาดอายุความ⁶⁸⁴

การที่กฎหมายอาคารชุดของไทยมิได้ให้สิทธิเจ้าของร่วมที่ไม่เห็นด้วยหรือมิได้เข้าร่วมประชุมโต้แย้งมติของที่ประชุม เช่นนี้เป็นช่องทางให้เจ้าของร่วมที่รวมกลุ่มกันเป็นคะแนนเสียงข้างมากในที่ประชุม แม้จะมีใช้เสียงส่วนใหญ่แต่การรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มก้อนก็อาจครอบงำการบริหารจัดการเพื่อเอื้อประโยชน์เฉพาะในกลุ่มของตน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรืออาจเกิดความเสียหายแก่นิติบุคคลอาคารชุดได้ การที่ไม่มีช่องทางในการโต้แย้งจึงขาดมาตรการที่จะป้องกันการเอื้อประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งขาดมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความขัดแย้งเช่นนั้นด้วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ในอาคารชุดหรือชุมชน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนมติที่ประชุมที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด กรณีดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยโดยอาศัยเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 1195 ประกอบมาตรา 4⁶⁸⁵ โดยกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดหรือเจ้าของเท่านั้นที่จะฟ้องคดีได้ นิติบุคคล⁶⁸⁶ หรือผู้จัดการ⁶⁸⁷ ห้ามสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมได้ไม่ การเทียบเคียงกับกรณีของบริษัทจำกัดดังกล่าว ซึ่งเป็นกิจการค้าหากำไร มิใช่เป็นการอยู่ร่วมกันดังเช่นกรณีของอาคารชุด จึงไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

⁶⁸⁴ Loi n° 65-557 du 10 Juillet 1965. มาตรา 48

⁶⁸⁵ ฎรายละเอียดในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2177/2555 เพิ่มเติม

⁶⁸⁶ ฎรายละเอียดในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2391/2558 เพิ่มเติม

⁶⁸⁷ ฎรายละเอียดในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5276/2557 เพิ่มเติม

15. ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนและการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

15.1 ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติควบคุมปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests) ไว้เป็นการเฉพาะแต่ประการใด ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนไว้โดยตรง กล่าวคือ ข้อสัญญาใด ๆ ระหว่างสมาคมกับผู้จัดการ คู่สมรส หรือญาติของผู้จัดการถึงขั้นที่สาม จะต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษโดยมติของที่ประชุมใหญ่ กรณีจะเป็นเช่นเดียวกันสำหรับข้อสัญญา ระหว่างสมาคมกับบริษัท ห้างร้าน ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วน หรือบุคคลดังกล่าวเป็นผู้จัดการ ผู้ดำเนินการ ผู้อำนวยการ เป็นลูกจ้าง หรือเป็นตัวแทน⁶⁸⁸ และในกฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติควบคุมกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยใช้มาตรการตรวจสอบ กล่าวคือ หากมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างสมาคมการจัดการ (นิติบุคคลอาคารชุด) กับผู้อำนวยการ (ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด) ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีเป็นตัวแทนของสมาคมการจัดการในการตรวจสอบ⁶⁸⁹

การที่กฎหมายอาคารชุดของไทยไม่มีบทบัญญัติควบคุมปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการอาคารชุดของไทยมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอันมาก ทั้งกรณีของผู้ประกอบการโครงการอาคารชุด ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด และกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอาคารชุดในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ผู้จัดการเป็นบริษัทในเครือของผู้ประกอบการโครงการอาคารชุด ผู้จัดการให้นิติบุคคลอาคารชุดทำนิติกรรมกับบริษัทที่ตนเป็นหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เป็นญาติมิตรของผู้จัดการหรือกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดนั้น ๆ⁶⁹⁰ เป็นต้น เหล่านี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่นิติบุคคลอาคารชุด

15.2 ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 38/1 กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุด จัดทำบัญชีอย่างน้อย 1 ครั้งทุกรอบ 12 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ และไม่มีบทบัญญัติเพิ่มโทษแก่ผู้ที่อาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการโดยทุจริต ประกอบกับเจ้าของห้องชุดโดยทั่วไปไม่ให้ความสนใจกับการเข้าร่วมประชุมเจ้าของร่วม จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ทั้งในกรณีของผู้จัดการและกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ไม่ว่าจะเป็นการยกยอก หรือฉ้อโกง เงินค่าส่วนกลางหรือทรัพย์สินส่วนกลาง การแสวงประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการแสวง

⁶⁸⁸ Décret n° 67 - 223 du 17 Mars 1967. มาตรา 39

⁶⁸⁹ Act on Building Unit Ownership (Act No. 69 April 4, 1962) มาตรา 51

⁶⁹⁰ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558

ประโยชน์โดยทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป⁶⁹¹ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด

16. ปัญหาความเสียหายที่เกิดจากอุปกรณ์หรือการก่อสร้างชำรุดบกพร่องในอาคารชุด

ความเสียหายที่เกิดจากอุปกรณ์หรือการก่อสร้างชำรุดบกพร่องในอาคารชุดที่เป็นปัญหาพบบ่อยที่สุด คือ ปัญหาน้ำรั่วซึม⁶⁹² สาเหตุเกิดจากความชำรุดบกพร่องของท่อน้ำหรือการก่อสร้างพื้นหรือผนังที่มีความชำรุดบกพร่อง มีทั้งกรณีที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางและเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลภายในห้องชุด ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของห้องชุดอื่น ๆ รวมทั้งทรัพย์สินส่วนกลางด้วย การรื้อพิสูจน์ความผิดหรือสาเหตุที่แท้จริงของความเสียหายดังกล่าวเพื่อหาผู้รับผิดชอบ ทำให้ปัญหาเรื้อรังวนเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข และยังสร้างความเสียหายต่อเนื่องเพิ่มขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาความบาดหมางและการขาดความสามัคคีในการอยู่ร่วมกันด้วย

17. ปัญหาในกรณีอาคารชุดเสียหายครึ่งหนึ่งพอดีจะใช้บังคับตามบัญญัติใด

ในกรณีที่อาคารชุดเสียหายทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนแต่เกินครึ่งหนึ่งของห้องชุดทั้งหมด การที่จะก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารส่วนที่เสียหาย ต้องใช้มติโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่อาคารชุดเสียหายเป็นบางส่วนแต่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนห้องชุดทั้งหมด การที่จะก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารส่วนที่เสียหาย ต้องใช้มติส่วนใหญ่เฉพาะของเจ้าของห้องชุดที่เสียหาย ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 50 วรรคสอง

จึงมีปัญหาว่า ในกรณีที่อาคารชุดเสียหายครึ่งหนึ่งพอดี จะใช้บังคับตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ เช่น อาคารชุดแห่งหนึ่งมีอาคาร 2 หลัง แต่ละหลังมีห้องชุดจำนวน 100 ห้องชุดเท่ากัน หากอาคารชุดหลังหนึ่งพังลงด้วยสาเหตุใดก็ตาม จะเป็นกรณีอาคารชุดเสียหายครึ่งหนึ่งพอดี เป็นต้น เช่นนี้จะใช้มติตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่อาจเป็นปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ในอนาคต

⁶⁹¹ เรื่องเดียวกัน

⁶⁹² เรื่องเดียวกัน

กรณีช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว เทียบเคียงกับกรณีการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยสุจริต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1310 กับการสร้างโรงเรือนรुकล้าเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1312 มีปัญหาว่าการสร้างโรงเรือนเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น แค่นั้นเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการ “สร้างโรงเรือนใน” หรือ “สร้างโรงเรือนรुकล้า” จนกระทั่งมีข้อพิพาทถึงศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า การสร้างโรงเรือนเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น ตั้งแต่ครั้งหนึ่งขึ้นไปจึงจะถือว่าเป็นการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1310 ดังกล่าว⁶⁹³ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย ทำให้เกิดคดีข้อพิพาทจนถึงศาลฎีกา



⁶⁹³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3680/2528

18. ปัญหาอัคคีภัย

อาคารชุดส่วนใหญ่เป็นอาคารสูงและใช้เป็นที่อยู่อาศัย ในชีวิตประจำวันการใช้ประโยชน์ห้องชุดจะมีกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้ระบบไฟฟ้า รวมทั้งมีการใช้เชื้อเพลิงในครัวเรือน เช่นนี้จึงมีความเสี่ยงในการเกิดอัคคีภัยมากกว่าอาคารในลักษณะอื่น ๆ อาคารชุดหลายแห่งมีข้อบังคับห้ามใช้แก๊สในการหุงต้ม แต่ก็มีกรณีฝ่าฝืนเพราะไม่มีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง ปัญหาอุปกรณ์การใช้แก๊สเก่าชำรุดบกพร่อง การรั่วไหลของแก๊ส การระเบิดของถังแก๊ส หากเกิดอัคคีภัยเหล่านี้ล้วนแต่เพิ่มความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุร้ายแรง โดยเฉพาะอาคารชุดระดับราคาต่ำและราคาปานกลาง⁶⁹⁴ และเมื่ออาคารชุดเก่าหรือมีอายุการใช้งานมากขึ้น อุปกรณ์เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าหรือการใช้เชื้อเพลิงย่อมจะมีความชำรุดบกพร่องไปตามอายุการใช้งาน หากไม่มีมาตรการควบคุมและตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุย่อมสูงยิ่งขึ้น การเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวในอาคารสูงที่มีการอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นจึงเสี่ยงต่อการเกิดโศกนาฏกรรมเป็นอย่างยิ่ง

19. ปัญหาอายุการใช้งานของอาคารชุด

ตามกฎหมายอาคารชุดของไทยมิได้มีบทบัญญัติกำหนดอายุการใช้งานไว้เป็นการเฉพาะ และตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก็มิได้มีบทบัญญัติกำหนดอายุของอาคารไว้แต่ประการใด ต่างจากกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่มีบทบัญญัติกำหนดอายุการใช้งานตามระดับคุณภาพในการก่อสร้าง กำหนดมาตรการตรวจสอบคุณภาพของอาคารชุด ตลอดจนการรื้อถอนอาคารชุดเพื่อบูรณะและก่อสร้างอาคารชุดขึ้นใหม่⁶⁹⁵

การไม่มีกฎหมายกำหนดอายุการใช้งานของอาคารชุดดังกล่าว เป็นปัญหาสำหรับอาคารชุดเก่าหรืออาคารชุดที่ก่อสร้างมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอาคารชุดระดับราคาปานกลางและราคาต่ำที่จดทะเบียนก่อตั้งอาคารชุดมาเป็นเวลานานแล้ว สภาพอาคารชำรุดทรุดโทรมเป็นอันตรายต่ออยู่อาศัย อาคารชุดที่ชำรุดทรุดโทรมดังกล่าวในปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมาก และในอนาคตจะยังมีจำนวนมากขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ประกอบกับกฎหมายอาคารชุดของไทยไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบเพื่อรับรองคุณภาพของอาคาร โดยทั่วไปอาคารชุดเป็นอาคารที่ใช้ประโยชน์ในการอยู่

⁶⁹⁴ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

⁶⁹⁵ Law No. 65/2014/QH 13 (Socialist Republic of Vietnam) มาตรา 99

อาศัย และเป็นการอยู่อาศัยในลักษณะที่หนาแน่น หากอาคารชุดหรือพังทลายจะสร้างความเสียหาย หรือเกิดโศกนาฏกรรมที่ร้ายแรงขึ้นได้⁶⁹⁶



⁶⁹⁶ ผลสรุปการจัดกลุ่มสัมมนาย่อยเพื่อปรึกษาหารือ (Consultative Meeting) วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2558

ณ อาคารสัมมนา 2 ห้องประชุม 231 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ดูภาคผนวกประกอบ)

20. ปัญหาเกี่ยวกับการเลิกอาคารชุดโดยสมัครใจ

การเลิกกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดในกรณีที่เป็นความประสงค์ของเจ้าของร่วมโดยสมัครใจนั้น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 51 (2) กำหนดไว้ว่า เจ้าของร่วมต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกอาคารชุด นั้นหมายความว่า จะเลิกอาคารชุดได้ เจ้าของร่วมทุกคนจะต้องตกลงยินยอมให้เลิกอาคารชุดต่างจากกฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้การเลิกอาคารชุดนั้น เจ้าของอะพาร์ตเมนต์รวมกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนอะพาร์ตเมนต์ทั้งหมด และต้องเป็นอะพาร์ตเมนต์ที่มีผลประโยชน์รวมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของทั้งหมด ตกลงให้เลิกจึงเลิกอาคารชุดได้⁶⁹⁷ และกฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้การเลิกอาคารชุดนั้นกระทำได้โดยมติของที่ประชุมด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของบรรดาเจ้าของร่วมและต้องเป็นจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดด้วย⁶⁹⁸

การที่กฎหมายอาคารชุดของไทยมีบทบัญญัติดังกล่าว จึงเสมือนว่าเมื่อมีการจดทะเบียนอาคารชุดแล้วกฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการเลิกอาคารชุดเกิดขึ้น การมีบทบัญญัติเช่นนี้อาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดี เพราะหากเจ้าของร่วมส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดไม่ประสงค์ที่จะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของอาคารชุดอีกต่อไป แต่ถ้ามีเจ้าของร่วมบางรายหรือเพียงรายเดียวไม่ตกลงยินยอมด้วย ก็ไม่สามารถที่จะเลิกอาคารชุดได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดสภาพ “ทางตัน” (deadlock) ยากต่อการเยียวยาแก้ไข

ดังนั้นจึงมีปัญหว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของเจ้าของร่วมส่วนน้อยในอาคารชุดจนเกินสมควร ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของร่วมส่วนใหญ่หรือไม่ และน่าจะมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกว่านี้ประการใดหรือไม่

⁶⁹⁷ Session Laws of Hawaii (Horizontal Property Act) 1961 มาตรา 15

⁶⁹⁸ Act on Building Unit Ownership (Act No. 69 April 4, 1962) มาตรา 55