

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนั้นเริ่มจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2515 คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้กับการจัดสรรที่ดินเป็นการเฉพาะ โดยภายหลังถูกยกเลิกและตราเป็นพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 มีบทบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร¹ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินที่มีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรเป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ² ดังต่อไปนี้

1) เพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2) เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจัดสรรและการได้ใช้สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

3) เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตจัดสรรที่ดินให้แน่นอน

ในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินจัดสรรเป็นหมู่บ้านจัดสรร ไม่ว่าจะเป็นลักษณะแบบบ้านเดี่ยวขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ ทาวน์เฮ้าส์ ทาวน์โฮม ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยในการซื้อของผู้ต้องการมีบ้านเป็นของตัวเอง โดยจะพบว่าธุรกิจดังกล่าวมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่าง

¹ กุญฉินสา ยุทธศักดิ์. (2561). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

² สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. (2562). *กฎหมายการจัดสรรที่ดิน การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การพัฒนาที่ดิน และข้างรั้ววัดเอกชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ต่อเนื่อง โดยเฉพาะการซื้อบ้านจัดสรร การทำธุรกิจบ้านจัดสรร คือ การที่ผู้จัดสรร หรือ เจ้าของโครงการนำที่ดินมาจัดแบ่งหรือจัดสร้างหมู่บ้านแล้วแบ่งขาย โดยสาธารณูปโภคส่วนกลางเช่น ถนน สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลง ซึ่งผู้จัดสรรหรือเจ้าของโครงการมีหน้าที่บำรุงรักษาจัดการดูแล โดยมีสิทธิเก็บเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้อยู่อาศัย โดยตลาดของธุรกิจบ้านจัดสรรมีลักษณะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (mono-polistic competition) กล่าวคือ บ้านจัดสรรแต่ละโครงการที่นำบ้านออกมาเสนอขายมีความแตกต่างกัน เช่น ชื่อหมู่บ้าน คุณภาพ ตลอดจนบริการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการบ้านจัดสรรจำนวนมากที่พยายามสร้างบ้านจัดสรรของตนให้มีคุณภาพหรือลักษณะที่แตกต่างไปจากโครงการอื่น แต่ละโครงการมีการจัดทำถนน สร้างระบบน้ำไฟ สวนสาธารณะ³ ธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากหลายโครงการก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการต้องสร้างกลยุทธ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ซื้อ ด้วยวิธีการทำการตลาดผ่านสื่อโฆษณาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับบุคคลเข้ามาซื้อบ้านจัดสรร แต่การโฆษณาบางครั้งอาจมีการใช้ข้อความที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตั้งแต่กระบวนการขออนุญาตจัดสรร จนกระทั่งกระบวนการขายบ้านจัดสรร ซึ่งจากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบ้านจัดสรรที่ส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อบ้านจัดสรร ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาขายบ้านจัดสรร

ธุรกิจบ้านจัดสรรมีการแข่งขันสูง ผู้ประกอบการใช้การโฆษณาเป็นการใช้กลยุทธ์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคคลทั่วไปในการเยี่ยมชมบ้านจัดสรร ซึ่งการโฆษณามีบทบาทสำคัญในธุรกิจบ้านจัดสรร กฎหมายกำหนดวิธีการหลักการโฆษณาบ้านจัดสรรไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กฎหมายกำหนดว่า การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินให้มีรายการที่กำหนดตามมาตรา 29 ข้อความโฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาต เช่น โฉนดที่ดิน ระบุชื่อเจ้าหน้าที่บูรณสิทธิ แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากผู้ประกอบการทำการโฆษณาบ้านจัดสรรไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีบทลงโทษตามมาตรา 61⁴ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 29 กฎหมายกำหนดขอบเขตการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรไว้ครบถ้วนไปวิธีการโฆษณามีหลากหลาย อีกทั้งกฎหมายไม่มี

³ กมลลักษณ์ พันธุ์เจริญ. (2561). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรที่มีผลต่อผู้บริโภค. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 8(2). หน้า 5-6.

⁴ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 29.

มาตรการตรวจสอบการดำเนินการโฆษณาของผู้ประกอบการ และหากเกิดข้อพิพาทผู้ซื้อบ้านจัดสรรไม่สามารถได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 21 กำหนดว่า หากมีกฎหมายได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ดังนั้น หากเป็นการโฆษณาเกี่ยวกับบ้านจัดสรรมีกฎหมายเฉพาะแล้วจึงไม่สามารถนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับได้

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าส่วนกลางในสัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรร

การซื้อขายตามโครงการจัดสรรในปัจจุบันฝ่ายผู้ขายบ้านตามโครงการหมู่บ้านจัดสรรมักเตรียมสัญญาสำเร็จรูป หรือ สัญญามาตรฐานเอาไว้เรียบร้อยแล้วเพื่อให้คู่สัญญาอีกฝ่ายซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าหรือเสียเปรียบว่าลงลายมือชื่อโดยไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงข้อความใดๆ โดยในสัญญาซื้อขายบ้านจัดสรรมีการกำหนดค่าส่วนกลางไว้ในสัญญาเพื่อดึงดูดตัดสินใจเลือกซื้อโครงการหมู่บ้านจัดสรร พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 49 ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 53 อาจกำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือขนาดพื้นที่ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินจัดสรรที่ตนซื้อและผู้จัดสรรที่ดินออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคสำหรับที่ดินแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อ กฎหมายกำหนดเพียงแต่ให้ผู้ซื้อเป็นผู้ชำระ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการแก่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการคิดค่าบำรุงรักษาส่วนกลาง จึงทำให้บางครั้งการคิดค่าส่วนกลางในการทำสัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรรผู้ประกอบการไม่ได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายจริงที่ใช้ในการบริหารหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรต้องแบกรับภาระเกี่ยวกับค่าส่วนกลางในอนาคต

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรร

วิธีการโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรร คือ การโอนกรรมสิทธิ์จากเจ้าของโครงการให้แก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรร ผู้ซื้อต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับเจ้าของโครงการซึ่งกรณีนี้ไม่เกิดปัญหา แต่หากเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านจัดสรรที่เป็นบ้านมือสอง สิ่งที่ผู้ซื้อต้องคำนึงถึงนอกจากสภาพบ้านแล้ว มีค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่เจ้าของบ้านเดิมอาจค้างชำระกับนิติบุคคล ซึ่งในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ ส่งผลให้ผู้รับซื้อบ้านอาจไม่ทราบว่าผู้ขายบ้านมีการค้างชำระค่าส่วนกลางกับนิติบุคคลหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อต้องเข้าแบกรับภาระหนี้ที่ค้างชำระแก่นิติบุคคล

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาเพื่อให้เกิดการคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรร จึงมีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 รวมทั้งศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรของประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร
4. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมถึงผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้วย แต่กฎหมายยังมีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา การกำหนดค่าส่วนกลาง การโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรร จึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความคุ้มครองแก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เคนีออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายธุรกิจบ้านจัดสรรให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นการใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก(Documentary Research) ในการค้นคว้าโดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากหนังสือ วารสาร ตำรับทฤษฎีหมาย บทความ ตลอดจนคำพิพากษา คำวินิจฉัย ข้อหารือ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรของประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร
4. ก่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขข้อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรร