

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ้านที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์โดยเฉพาะในปัจจุบัน ความเจริญเติบโตของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชากรที่อยู่ในเมืองมีความหนาแน่นและแออัดขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ ราคาบ้านที่อยู่อาศัยทั้งในเมืองและปริมณฑลจึงมีราคาสูง ทำให้เกิดแนวคิดในการสร้างบ้านจัดสรรเพื่อขายแก่ประชาชนทั่วไปที่ต้องการซื้อบ้านเป็นของตนเอง¹ ประกอบกับด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมในเมืองปัจจุบันที่ต้องรีบเร่งไม่มีเวลาที่จะใคร่ครวญคิดที่จะสร้างบ้านเพื่อใช้ในการอยู่อาศัย หากซื้อบ้านจัดสรรซึ่งสร้างสำเร็จแล้วจะเป็นการสะดวกและประหยัดเวลามากกว่าที่จะสร้างเอง และไม่เสี่ยงต่องบประมาณในการสร้างบ้านที่ทำให้ราคายานปลาย เกิดผลกระทบต่อบ้านไม่แล้วเสร็จตามสัญญา นอกจากนี้บ้านที่สร้างขึ้นเองและบ้านจัดสรรที่ซื้อมานั้น เมื่อเทียบกับราคาบ้านแล้วราคาต่างกันมาก การสร้างบ้านจัดสรรแบ่งขายมีพื้นที่จำกัด มีรั้วกั้นบริเวณหน้าบ้านและขนาดของตัวบ้านเท่ากัน ทำให้บ้านจัดสรร Housing Development นั้น มีราคาแพงขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจต้องคิดละเอียดเรื่องต้นทุนที่มาจากคุณภาพและราคาของวัสดุที่นำมาก่อสร้าง รวมตลอดถึงค่าจ้างแรงงาน ปัจจุบันสภาพสังคมและวิถีชีวิตของคนไทยในเมืองเปลี่ยนแปลงไป ทำให้สภาพแวดล้อมรอบตัวเปลี่ยนไปด้วย ประชาชนจึงนิยมซื้อบ้านจัดสรรกันมาก เพราะสะดวก รวดเร็ว ประกอบกับผู้ประกอบการธุรกิจเองก็พยายามหาที่ดินทำเลที่ดีเหมาะสมและสะดวกในการเดินทางตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าและทางด่วน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้บริโภคจะสะดวกสบายในการเดินทางแต่ราคาบ้านจัดสรรที่อยู่ตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าและทางด่วนมีแนวโน้มราคาขายที่เพิ่มสูงขึ้นมาก

จากจำนวนประชากรที่หนาแน่นและความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนนี้เอง ทำให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (Land and Houses) กล้าตัดสินใจในการลงทุนธุรกิจ

¹ ณัฐธนา เลิศอรียานันท์. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมายและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 1.

บ้านจัดสรร (housing development business) การลงทุนอสังหาริมทรัพย์ จึงมีการขยายตัวออกสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น เมื่อมีการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ด้านที่อยู่อาศัยทำให้เกิดปัญหาผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาซื้อขายเป็นเหตุนำมาซึ่งข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค โดยผู้ประกอบการใช้ประสบการณ์ในด้านธุรกิจที่เหนือกว่าผู้บริโภคใช้ช่องทางเอาเปรียบเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแข่งขันในพื้นที่ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเองก็มีมากเช่นกันส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการติดตั้งป้ายโฆษณาบนที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต และติดตั้งป้ายปิดบังการมองเห็นเส้นทางจราจรคมนาคม

เห็นได้ว่า นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาในสัญญากรณีการโฆษณาที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง² การเพิ่มเติมข้อความในสัญญาที่ทำให้ตนได้เปรียบ การรับประกันสินค้าช่วงระยะเวลาอันสั้น ความชำรุดบกพร่องของบ้านจัดสรรที่ไม่เห็นในขณะทำสัญญาซื้อขาย นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายต้องการลดต้นทุนในการก่อสร้างบ้านจัดสรรเพื่อประโยชน์ในด้านธุรกิจของตนเอง เช่น ถมดินน้อยและต่ำเป็นเหตุให้พื้นดินทรุดและเป็นหลุมเป็นบ่อทำให้เกิดน้ำท่วมคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ที่นำมาก่อสร้างมาตรฐานต่ำและไม่ตรงตามคำโฆษณาในสัญญาที่ได้จดทะเบียนไว้ เป็นเหตุให้การก่อสร้างบ้านจัดสรรด้วยคุณภาพทำให้ผู้บริโภคซึ่งมีฐานะเสียเปรียบถูกซ้ำเติมเดือดร้อนต้องหาที่อยู่ใหม่และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงซ่อมแซมให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเองได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกเอาเปรียบเมื่อซื้อบ้านจัดสรรจากผู้ประกอบการบ้านจัดสรร โดยมาตรการที่สำคัญทางกฎหมายอยู่ในรูปแบบของประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเพื่อควบคุมแบบสัญญา โดยกำหนดเป้าหมายเพื่อควบคุมผู้ประกอบการ มิให้อาศัยการประกอบสัมมาชีพโดยใช้เล่ห์เหลี่ยมในการร่างสัญญา หรือกำหนดแบบสัญญาของตนเองเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค ดังนั้น สัญญาซื้อขายบ้านจัดสรรที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคต้องเป็นไปตามแบบสัญญาที่ภาครัฐกำหนดเท่านั้น ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กำหนดแบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรไว้ ดังนี้³

- 1) แบบ ก. สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร (เฉพาะที่ดิน) และ
- 2) แบบ ข. สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร (มีสิ่งปลูกสร้าง)

² องค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์. (2564, 25 พฤษภาคม). แบบแจ้งเหตุรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์. 2905/2564.

³ ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง. (2545, 14 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนพิเศษ 52 ง), หน้า 69.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ในการควบคุมรูปแบบของสัญญาดังกล่าว ผู้ประกอบธุรกิจบางรายก็ยังคงคือแฟงไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในแบบสัญญา ซึ่งเป็นการผิดสัญญาและเป็นเหตุให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงมีการร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นเป็นประจำการผิดสัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรรเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์แล้ว ถือว่าผู้บริโภคเป็นเจ้าของบ้านนั้นแล้ว ทำให้ความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้นภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะตัวอาคารและตัวสวนควบของบ้านไม่ได้รับการแก้ไขตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายบ้านจัดสรร จึงมีการร้องเรียน

ตัวอย่าง ความชำรุดบกพร่องภายหลังการ โอนกรรมสิทธิ์และการก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ในสัญญาในเรื่องของคุณภาพอาคาร ใน โครงการ บ้านจัดสรรหมู่บ้านแห่งหนึ่งของอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านมีการติดต่อกับเจ้าของโครงการตามรายการปัญหาหลังโอนในโครงการบ้านจัดสรร เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2564 โดยจุดที่ชำรุดบกพร่องพบเห็นได้ชัดเจน เช่น

- 1) พื้นหน้าบ้านทรุด
- 2) พื้นปูนโรงรถทรุด
- 3) ถนนทรุด ทำให้ท่อประปาในบ้านแตก
- 4) รอยต่อกำแพงหลังบ้านร้าว/งานพื้นลานจอดรถตัวทำให้ท่อน้ำรั่ว
- 5) ประตูรั่วปิดไม่ได้
- 6) โครงการโฆษณามีที่จอดรถในบริเวณรั้วหน้าบ้าน แต่พอเข้าไปจอดพื้นบ้านทรุด⁴

จะเห็นได้ว่า ความชำรุดบกพร่องนั้นจะเกิดขึ้นจากกรณีของแผ่นปูนที่ไม่ได้ใช้โครงสร้างเหล็กในการยึดในเวลาก่อสร้างผลที่ตามมาอาคารเกิดการแตกแยกของปูนทำให้บริเวณรอยแตกและที่ใกล้เคียงไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ผู้ซื้อที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้มีการแจ้งผลของความชำรุดบกพร่องต่อเจ้าของโครงการบ้านจัดสรรแล้วแต่ไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควรเป็นเหตุให้มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ช่วยดำเนินการประสานงานในการซ่อมแซมและเจรจาค่าเสียหาย อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่จะได้เข้าไปเกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือโดยการเจรจาแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้เรื่องร้องเรียนยุติลงได้ เจ้าของโครงการบ้านจัดสรรเองก็พยายามที่จะบ่ายเบี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ดำเนินการตามที่มีการเรียกร้องโดยเร็ว

หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นแม้ว่าจะได้มีการติดตามเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน โดยมีหนังสือแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

⁴ จิราภรณ์ มังคละศิริ. (2564). *รายการปัญหาหลังโอน โครงการบ้านจัดสรร*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

ของผู้ร้องเรียน⁵ แต่ถือว่ายังช้ามากและไม่สามารถที่จะเยียวยาผลกระทบได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ซื้อบ้านจัดสรรก็ไม่พยายามขวนขวายที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากเสียเวลาและต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาความชำรุดบกพร่องและเรียกชดเชยค่าเสียหายจากเจ้าของโครงการบ้านจัดสรร

เมื่อเปรียบเทียบสถิติในระบบร้องทุกข์ผู้บริโภคประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - พ.ศ. 2565 ล่าสุด 3 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้วพบว่า ประเภทอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย (บ้านจัดสรร) มีเป็นจำนวนมาก สาเหตุหรือปัญหาการร้องทุกข์คือมีความชำรุดบกพร่องหลังปลูกสร้าง รongลงมาไม่ดำเนินการตามที่โฆษณา⁶ เมื่อตรวจสอบแล้วจำนวนผู้ร้องทุกข์ในแต่ละปีนั้นมีเป็นจำนวนมากแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะได้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจแทนผู้บริโภคแล้วก็ตาม การกระทำผิดสัญญาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการฝ่าฝืนขึ้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค และถือเป็นภารกิจที่ต้องเอาใจใส่ประชาชนผู้บริโภค โดยเฉพาะประชาชนในส่วนภูมิภาคที่ยังรู้ไม่เท่าทันต่อรูปแบบการเอาเปรียบ ดังนั้น เพื่อให้ได้หลักประกันที่ชอบธรรมในการทำสัญญาซื้อขายบ้านจึงต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการ รวมถึงต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนผู้บริโภคได้เข้าใจและเห็นความสำคัญในสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึง

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้และแบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น ดังนี้

1) ปัญหาความรับผิดชอบตามสัญญาซื้อขายกรณีชำรุดบกพร่อง

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 34 บัญญัติว่า “สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามวรรคหนึ่งส่วนใด หากมิได้ทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร สัญญาส่วนนั้น ไม่มีผลใช้บังคับ”⁷

ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร

⁵ องค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์. (2564, 30 กรกฎาคม). บันทึกข้อความ. 37/2564.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2565). *สถิติข้อมูลการร้องทุกข์จากผู้บริโภคปีงบประมาณ 2556-2565*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ocpb.go.th/graph_views.php?graph_id=25. [2565, 7 มกราคม].

⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. มาตรา 34.

ข้อ 11 “ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง

11.1 เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ซื้อแล้ว ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือความชำรุดบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งของอาคาร อันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่ผู้ซื้อพึงได้รับ ดังนี้

11.1.1 กรณีที่เป็นโครงสร้างของอาคารอันได้แก่ เสาเข็ม ฐานราก เสา คาน พื้น โครงหลังคา และผนังที่รับน้ำหนัก เป็นต้น ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์

11.2 ผู้ขายต้องเริ่มดำเนินการแก้ไขความเสียหาย หรือความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น ภายใน...วัน นับแต่วันที่ผู้ซื้อได้แจ้งให้ทราบเป็นหนังสือถึงความเสียหาย หรือความชำรุดบกพร่องนั้น และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร หากผู้ขายเพิกเฉยไม่เริ่มดำเนินการแก้ไขภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือดำเนินการแก้ไขโดยชักช้าหรือกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากเน้นเข้าไปอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้ซื้อจะมีสิทธิแก้ไขเอง หรือให้บุคคลภายนอกทำการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย หรือความชำรุดบกพร่องไปพลางก่อนได้ ทั้งนี้ ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความเสียหาย หรือความชำรุดบกพร่อง และค่าใช้จ่ายที่ผู้ซื้อได้ชำระไป”⁸

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด แต่ที่เป็นปัญหาคือบ้านจัดสรรเกิดความชำรุดบกพร่องและผู้บริโภคแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการแก้ไขแล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจใช้วิธีการอันแยบยลปล่อยให้เนิ่นช้าเพื่อประวิงหรือคั่นหาจุดบกพร่องว่าผู้บริโภคมีส่วนทำให้เกิดความชำรุดบกพร่องหรือไม่เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคให้ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเช่น ผู้ประกอบธุรกิจอ้างว่าขณะผู้บริโภครับโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรรนั้นบ้านจัดสรรอยู่ในสภาพสมบูรณ์เรียบร้อย และความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของผู้บริโภคเองโดยการต่อเติมแบบบ้านที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือใช้วิธีการเหมินเฉยไม่กระตือรือร้นที่จะดำเนินการซ่อมแซมให้ซึ่งเป็นวิธีการเดิม ๆ ที่เคยทำกับผู้บริโภครายอื่นมาก่อน จึงเป็นสาเหตุแห่งการร้องเรียน/ร้องทุกข์ของผู้บริโภคต่อหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2) ปัญหาความรับผิดชอบตามสัญญาซื้อขายกรณีไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 29

⁸ ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง. (2545, 14 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนพิเศษ 52 ง), หน้า 69.

บัญญัติว่า “การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ข้อความในโฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาตด้วย”⁹

ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

ข้อ 6 “สาขารูปโฉมและบริการสาธารณะ

6.1 ผู้จะขายต้องจัดให้มีสิ่งสาขารูปโฉมและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร/คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด... และตามที่ผู้จะขายได้โฆษณาไว้ เอกสารผนวก 3 และผนวก 4 ทั้งนี้ การจัดให้มีบริการสาธารณะอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัด พ.ศ. ...”¹⁰

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินข้อความใน โฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาต แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ จากกรณีที่ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรได้ทำการโฆษณาโครงการบ้านจัดสรร แต่ข้อความใน โฆษณาไม่ตรงกับรายละเอียด ที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต กล่าวคือ การโฆษณาข้อความมีลักษณะที่เป็นการโฆษณาชวนเชื่อว่าเป็นบ้านจัดสรรใช้วัสดุก่อสร้างที่มีคุณภาพ คงทน แข็งแรง สวยงาม และมีพื้นที่ใช้สอยรอบด้าน ซึ่งวัสดุก่อสร้างที่โฆษณาไม่ตรงตามรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์และเป็นการโฆษณาชวนเชื่อเน้นเรื่องคุณภาพ ความแข็งแรง ความสวยงาม และพื้นที่ใช้สอยในการใช้ประโยชน์โดยคุณภาพของบ้านจัดสรรไม่ตรงตามที่ได้โฆษณาไว้ ผู้บริโภคจึงได้มีการร้องเรียนต่อหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตัวอย่างกรณีพื้นที่ปทุมธานีเป็นการใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง โดยที่พื้นที่ปทุมธานีสามารถรับน้ำหนักได้ไม่มาก แต่เมื่อผู้ประกอบการบ้านจัดสรร โฆษณาว่าพื้นที่ปทุมธานีใช้เป็นทั้งจอดรถยนต์ได้ เมื่อนำรถยนต์ไปจอด ทำให้พื้นที่ปทุมธานีต้องรับน้ำหนักรถยนต์จำนวนมากเป็นเหตุให้พื้นที่ปทุมธานีทรุดตัวแสดงว่าเป็นการโฆษณาคุณภาพของการใช้สอยประโยชน์ได้หลายอย่างในพื้นที่เดียวกัน ถือว่าเป็นการใช้วิธีการที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้บริโภคหลงเชื่อต้องตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรร โดยในสภาพการณ์ปัจจุบันผู้ประกอบการบ้านจัดสรรมักจะใช้เทคนิคการตลาดที่จะไม่โฆษณารายละเอียดว่าจะทำสนามเด็กเล่นหรือจะสร้างสระว่ายน้ำหรือจะสร้างสวนสุขภาพ เพราะการดำเนินการก่อสร้างใช้งบประมาณในการลงทุนสูงและมีค่าใช้จ่ายปลีกย่อยเป็นจำนวนมากซึ่งไม่คุ้ม

⁹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. มาตรา 29.

¹⁰ ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง. (2545, 14 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนพิเศษ 52 ง), หน้า 69.

ทุนประกอบกับถ้าผู้ประกอบการบ้านจัดสรรไม่ดำเนินการตามที่ได้โฆษณาไว้ในคำขออนุญาตจะเป็นการผิดสัญญาและกฎหมายการจัดสรรที่ดินจึงใช้วิธีการ โฆษณาอันแยบยลที่เป็นมูลเหตุจูงใจอย่างอื่นแทน เช่น กรณีผู้ประกอบการบ้านจัดสรร โฆษณาว่าหน้าบ้านเป็นที่จอดรถยนต์ได้ ผู้บริโภคเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถจอดรถยนต์ได้ตามที่โฆษณาไว้ จึงได้ตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขาย และปรากฏว่าวัสดุก่อสร้างที่นำมาก่อสร้างนั้นคุณภาพต่ำทำให้บริเวณพื้นที่จอดรถยนต์ทรุดตัวเป็นเหตุให้ท่อน้ำประปาภายในบ้านแตก ผู้บริโภคเสียหาย ซึ่งตามแบบ ข. สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร (มีสิ่งปลูกสร้าง) กำหนดให้ผู้ประกอบการ ต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่ผู้ประกอบการได้โฆษณาไว้ประกอบกับต้องจัดหาวัสดุที่มีคุณภาพดี ตามที่กำหนด ในแบบแปลนการก่อสร้างหากไม่สามารถหาวัสดุตามที่กำหนดไว้จากท้องตลาดผู้ประกอบการต้องจัดหาวัสดุที่มีคุณภาพเทียบเท่าหรือดีกว่ามาทำการก่อสร้าง แต่ผู้ประกอบการมักแจ้งต่อผู้บริโภคได้ว่าจ้างผู้รับเหมาช่วงมาทำการก่อสร้างโครงการบ้านจัดสรรและผู้บริโภครีบโอนบ้านจัดสรรไปแล้ว มิได้เป็นความผิดของผู้ประกอบการ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในสัญญาซื้อขายบ้านจัดสรรนั้นผู้รับเหมาช่วงมิได้เป็นคู่สัญญาซื้อขายกับผู้บริโภคเมื่อมีการนำมาอ้างทำให้ผู้บริกลังเลในทันที

3) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบสัญญาซื้อขาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 บัญญัติว่า “การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไซ้ ท่านว่าเป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ได้ถึงซื้อขายเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

สัญญาจะขายหรือจะซื้อ หรือค้ำประกันในการซื้อขายทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้”¹¹

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้น เป็นโมฆะ ดังนั้นหลักทั่วไปในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ดิน แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร (มีสิ่งปลูกสร้าง) ผู้ประกอบการไม่ได้ทำต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะต้องเป็นไปตามแบบที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เท่านั้น แม้กฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วก็ตามยังมีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ว่าหากการกระทำของผู้จะขายนั้นไม่ทำตามแบบที่กำหนดแต่เป็นคุณต่อผู้จะซื้อสัญญาส่วนนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่ สำหรับผู้ประกอบการพยายาม

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456.

หาช่องทางหรือช่องว่างของกฎหมายหลักเคียงโดยเพิ่มเติมหรือแก้ไขในส่วนสัญญาตามแบบ ข. สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร (มีสิ่งปลูกสร้าง) ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้ผู้ซื้อแล้ว ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความเสียหายของโครงสร้างอาคารเช่น เสาเข็ม ฐานราก เสา คาน พื้น โครงหลังคาและผนังที่รับน้ำหนัก เป็นต้น ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ตาม สัญญาที่ผู้ประกอบการจัดทำไว้กับผู้ซื้อนั้นมักอ้างข้อยกเว้นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากความเสียหายหรือความชำรุดบกพร่องเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมอาคารของผู้ซื้อเองโดยผู้ซื้อจะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ขาย ทำให้ไม่ได้รับการแก้ไขตามที่ระบุไว้ในสัญญา และข้อสัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบ ข. ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ เพราะผู้ประกอบการเพิ่มเติมข้อความลงไปเพื่อมิให้ตนเองต้องรับผิดชอบตามสัญญา แต่กฎหมายก็ได้ระบุว่าเพิ่มเติมข้อความในสัญญานั้นเป็น โฆษะหรือ โฆษยะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการการค้า หรือวิชาชีพ หรือในสัญญาสำเร็จรูป หรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบการการค้า หรือวิชาชีพ หรือผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น”¹²

ตามกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาตรา 4 นั้น สอดคล้องกับกฎหมายการจัดสรรที่ดินมาตรา 34 เมื่อเป็นเช่นนี้สัญญาซื้อขายก็ยังคงผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อเอาเปรียบผู้ซื้อ กรณีบ้านจัดสรรที่ทำสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อแล้วและต่อมามีการต่อเติมอาคาร จึงเกิดความชำรุดบกพร่องทำให้ผู้ประกอบการอ้างข้อยกเว้นทันทีโดยไม่ซ่อมแซมและไม่ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ซื้อ แม้ว่าการต่อเติมอาคารนั้นจะมีได้เกี่ยวกับส่วนของโครงสร้างบ้านและความปลอดภัยของเสารับน้ำหนักตัวบ้านก็ตาม ทั้งนี้ในสัญญาจะซื้อจะขายของผู้ประกอบการมีการเพิ่มเติมรูปแบบสัญญาซื้อขายไว้เพื่อผูกมัดผู้ซื้อมิให้มีการต่อเติมอาคารโดยพลการซึ่งจะทำให้ตัวอาคารเปลี่ยนแปลงรูปทรงและไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัยได้ จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว

4) ปัญหาการบอกเลิกสัญญาจะซื้อจะขาย

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตาม

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. มาตรา 4 วรรค 1.

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹³

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ในกรณีผู้บริโภคเป็นฝ่ายผิดสัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรรโดยการต่อเติมอาคารที่ไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ประกอบธุรกิจทำให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้สิทธิเลิกสัญญาได้ โดยอาศัยข้อสัญญาที่ตนได้เปรียบใช้สิทธิเลิกสัญญาซึ่งสัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรรของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ตามแบบ ข มิได้มีข้อความเกี่ยวกับการห้ามต่อเติมอาคารไว้ แต่ผู้ประกอบธุรกิจจงใจที่จะเพิ่มข้อความไว้ในสัญญาอันเป็นการได้เปรียบผู้บริโภคเมื่อเกิดความชำรุดบกพร่องของบ้านจัดสรรผู้ประกอบธุรกิจมักมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อสัญญาจะซื้อจะขาย แต่ใช้วิธีการไม่รับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริโภคจะใช้สิทธิตามสัญญาข้อใดเพื่อเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมาฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีและผู้ซื้อบ้านจัดสรรเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้นและการดำเนินคดีแทนนั้นต้องเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบตามคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ว่า “ผู้ร้องทุกขร้องว่าได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดกับผู้ประกอบธุรกิจโดยทางผู้ประกอบธุรกิจได้โฆษณาและทำสัญญาตกลงเรื่องการจัดการทรัพย์สินว่าจะบริหารจัดการหาผลประโยชน์จากห้องชุดดังกล่าวโดยการนำห้องชุดออกให้เช่า โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดจะได้รับผลตอบแทนทุกสามเดือนเมื่อครบกำหนดจ่ายผลตอบแทน ปรากฏว่า ผู้ประกอบธุรกิจมิได้มีการจ่ายผลตอบแทนให้ผู้ร้อง ถือว่าผู้ร้องมิได้ซื้อห้องชุดนั้นเพื่ออยู่อาศัยเองจึงไม่เป็นผู้บริโภค ดังนั้น โดยเงื่อนไขแล้วต้องครบองค์ประกอบของหลักเกณฑ์ผู้บริโภค¹⁴ หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค จึงจะรับเพื่อดำเนินคดีแทนได้ จากการศึกษาที่กฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีแทนนั้น ส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมโดยส่วนรวม ในการซื้อขายบ้านจัดสรรซึ่งผู้บริโภคได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายแพ่ง ในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

ส่วนมาตรการลงโทษทางอาญานั้น การประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรมีประกาศควบคุมสัญญาของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง กรณีผู้ประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินไม่ทำตามแบบกฎหมายกำหนดอัตราโทษปรับไว้ไม่เกินห้าพันบาท ซึ่งมาตรการดังกล่าวยังไม่อาจแก้ไขให้

¹³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551. มาตรา 19 วรรค 1.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด*. ม.ป.ท.. หน้า 198.

ผู้ประกอบการธุรกิจทำสัญญาตามแบบที่กฎหมายกำหนดได้ทั้งโทษปรับเพียงอย่างเดียวทำให้ผู้ประกอบการคือแพ่งและยินยอมเสียค่าปรับอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้คดีอาญาลดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมนับไป จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน เพราะโทษปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดมิใช่ทุกคดีที่ศาลจะต้องปรับในอัตราขั้นสูงสุดเสมอไป อันเนื่องมาจากเป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรร
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรรของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรร
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรร

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรรในพื้นที่พื้นที่พันท้ายนรสิงห์ มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ควบคุมในเรื่องดังกล่าว แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายบางประการส่งผลให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบสัญญาซื้อขาย ความชำรุดบกพร่อง รูปแบบสัญญา การโฆษณาที่ไม่ตรงต่อความจริง การควบคุมสัญญา การเลิกสัญญา และมาตรการลงโทษซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ดังนั้น เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากซื้อขายบ้านจัดสรร จึงต้องศึกษาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบการบ้านจัดสรรศึกษาพื้นที่พื้นที่พันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภค ประสพการณ์จากการปฏิบัติงานจริงเพื่อจุดประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญา และเยียวยาความเสียหายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งการสืบค้นจากเอกสาร ได้แก่ ตำรา หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความทางวิชาการ เว็บไซต์ วารสาร สิ่งพิมพ์ เอกสารและหนังสือของทางราชการ ที่เกี่ยวข้องและกฎหมายต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร