



ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด

ณัฐสรวง หงษ์ทอง

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

THE LEGAL ISSUES OF CONDOMINIUMS WITHOUT A JURISTIC PERSON

NUTTHASUANG HONGTHONG

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Laws

Department of Law,
Pridi Bhanomyong Faculty of Law,
Dhurakij Pundit University

Academic Year 2023



ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด
เสนอโดย ณัฐสรวง หงษ์ทอง
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายเอกชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)

วันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล
ชื่อผู้เขียน	ณัฐสรวง หงษ์ทอง
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

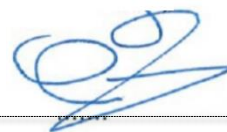
การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ซึ่งในสังคมไทยปัจจุบัน มีอาคารชุดเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ลักษณะการอยู่อาศัยร่วมกันภายในอาคารชุดมีความแตกต่างกับอสังหาริมทรัพย์ประเภทบ้านจัดสรร เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนกลางและสังคมของการอยู่ร่วมกันที่จำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงทำให้ต้องมีกฎหมายรองรับ ซึ่งในปัจจุบัน คือ “พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522”

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ขาดบทบัญญัติสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการของนิติบุคคลอาคารชุด โดยเฉพาะในอาคารชุดเก่าที่มีปัญหาในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลาง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการระงับบริการส่วนรวมแก่เจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระสามารถทำได้เท่าที่ไม่กระทบสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง ส่งผลทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่มีเงินทุนที่จะใช้ในการบริหารงาน และเกิดปัญหาอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ซึ่งปัญหานี้ทำให้ขยายไปถึงการบริหารจัดการในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ที่ทำให้อาคารชุดเกิดปัญหาด้านการดูแลสาธารณูปโภคและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพราะไม่มีผู้มีอำนาจออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ และประการสุดท้ายปัญหาการขาดหน่วยงานดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องที่เจ้าของห้องชุดภายในอาคารชุดนั้นต้องจัดตั้งนิติบุคคลกันเองให้ได้ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยกรมที่ดินเป็นเพียงหน่วยงานที่ดำเนินงานทางทะเบียนและให้คำแนะนำเบื้องต้น ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายอาคารชุดของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา ที่กำหนดขั้นตอนอันเป็นมาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางไว้โดยเฉพาะ หรือประเทศเกาหลีใต้ ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฮาวาย พบว่ามีทั้งการจัดตั้งหน่วยงานและการใช้ระบบคณะกรรมการตามกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อควบคุมดูแลการบริหารจัดการอาคารชุด ซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการของนิติบุคคลอาคารชุดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ผู้เขียนจึงเสนอให้กฎหมายอาคารชุดของไทยมีมาตรการบังคับทางกฎหมายในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลาง และการกำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรควบคุมดูแลนิติบุคคลอาคารชุดอย่างใกล้ชิด โดยที่สารนิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาและเปรียบเทียบ

กฎหมายอาชญากรรมของต่างประเทศ และกฎหมายที่ใกล้เคียงกับกฎหมายอาชญากรรมของไทย เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของไทยต่อไป

คำสำคัญ: อาชญากรรมไม่มีนิติบุคคล, นิติบุคคลอาชญากรรม, จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม



Thematic Paper Title	THE LEGAL ISSUES OF CONDOMINIUMS WITHOUT A JURISTIC PERSON
Author	Nutthasuang Hongthong
Thematic Paper Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

This study aims to examine and analyze the legal issues associated with condominiums that lack a juristic person. In contemporary Thai society, there has been a significant increase in the number of new condominiums. However, the nature of communal living within condominiums differs from that of single-house developments due to the involvement of common property and the community dynamics that require effective and sustainable management. Consequently, there is a need for legal provisions to address these issues, specifically under the 'Condominium Act B.E. 2522' (1979).

The study reveals that the Condominium Act B.E. 2522 (1979) lacks critical provisions affecting the management of condominium juristic persons, particularly in older condominiums where there are issues with collecting common expenses. The existing legal measures are ineffective, as suspending common services for unit owners with overdue payments is permissible only to the extent that it does not impact their rights to personal and common property. This results in the juristic person lacking the funds needed for effective management and exacerbates the problem of condominiums without a juristic person. This issue extends to the management of condominiums without a juristic person, leading to problems with public utilities maintenance and the registration of rights and legal transactions, due to the absence of an authority to issue debt-free certificates. Lastly, the problem of the lack of a condominium management agency without a juristic person persists, as the current law requires unit owners to establish a juristic person independently and comply solely with legal requirements, with the Land Department only handling registration and providing preliminary advice. This contrasts with the legal framework in the United States, specifically in Florida, which includes legal measures for enforcing payment of common expenses, and with countries like South Korea, Canada, and the United States, particularly Hawaii, where there are

dedicated agencies and regulatory committees to oversee condominium management, contributing to more effective and sustainable management of condominium juristic persons.

Therefore, to prevent and address the issues arising from condominiums without a juristic person, the author proposes that Thai condominium law should include mandatory legal measures for the collection of common expenses and establish a supervising authority or organization to closely oversee the management of condominium juristic persons. This thesis aims to study and compare international condominium laws and those similar to Thai condominium law to identify appropriate approaches that suit the Thai context.

Keywords: Condominiums without a juristic person, Condominium juristic persons, The registration of rights and legal transactions



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ เนื่องจากได้รับความเมตตาและความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณทั้งหลายซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทาง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนในการจัดทำสารนิพนธ์และรับเป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ความรู้ คำแนะนำ และตรวจสอบข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เขียนจัดทำสารนิพนธ์ได้อย่างราบรื่น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.จิรฤทธิ ลิปิพันธ์ ซึ่งกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ รวมถึงอาจารย์ กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้สละเวลามาให้คำแนะนำ ข้อสังเกตเพิ่มเติม ตลอดจนชี้แนะแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำสารนิพนธ์สำเร็จลุล่วงตามที่คุณเขียนตั้งใจไว้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครอบครัว โดยเฉพาะนางสาวชัชมน หงษ์ทอง มารดา ผู้ให้การสนับสนุนผู้เขียนในการศึกษาเรื่อยมาจนถึงระดับปริญญาโท และขอขอบคุณหัวหน้างาน พี่ ๆ ในสาขา กฎหมายเอกชน เพื่อนสนิททั้งหลายที่รับฟัง ให้กำลังใจ และให้การสนับสนุน จนทำให้งานสารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

หากสารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาหรือในทางปฏิบัติได้ ผู้เขียนขอแสดงความดีใจครั้งนี้ให้แก่ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน รวมถึงผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความทุกท่าน ซึ่งผู้เขียนได้ใช้เป็นข้อมูลในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ อย่างไรก็ตามหากงานสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอกราบอภัยมา ณ โอกาสนี้ และขออนุญาตคำวิจารณ์ดังกล่าวไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐสรวง หงษ์ทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ณ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสาเหตุของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย.....	5
2. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 ประวัติและความเป็นมาของอาคารชุดในประเทศไทย.....	6
2.2 ความเป็นมา และวิวัฒนาการของอาคารชุดในต่างประเทศ.....	15
2.3 ความหมายของอาคารชุดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ.....	18
2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล.....	20
2.5 แนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพ สำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม.....	22
2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการตามกฎหมายของไทย.....	24
3. กฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดและกฎหมาย.....	27
ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดของประเทศไทย	
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้.....	27
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศแคนาดา รัฐออนแทรีโอ	30
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฮาวาย	31
3.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	33
รัฐฟลอริดา	
3.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศไทย.....	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6 กฎหมายนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย.....	46
3.7 การขายทอดตลาดห้องชุด กรณีห้องชุดมีหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระ.....	47
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	
3.8 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	48
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดตามพระราชบัญญัติ	51
อาคารชุด พ.ศ. 2522	
4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลทำให้อาคารชุดไม่มีนิติบุคคล.....	51
4.2 วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล.....	57
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหน่วยงานควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล.....	62
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	66
5.1 บทสรุป.....	66
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	67
บรรณานุกรม.....	71
ประวัติผู้เขียน.....	74

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบกฎหมายอาชญากรรมต่างประเทศกับกฎหมายอาชญากรรมของไทย..... ประเด็นปัญหาอาชญากรรมไม่มีนิติบุคคล	50

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสาเหตุของปัญหา

ในปัจจุบันของสังคมไทย หากจะเลือกซื้อที่อยู่อาศัยบนทำเลที่มีศักยภาพซักแห่ง คอนโดมิเนียมถือได้ว่าเป็นตัวเลือกที่ตอบโจทย์ผู้คนที่ในสังคมเมืองได้ดีกว่าการซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน หรือบ้านจัดสรรที่มีราคาสูงกว่ากันหลายเท่า เนื่องด้วยอัตราการเติบโตของประชากรในสังคมประกอบกับทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้คนจึงนิยมสนใจซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทคอนโดมิเนียมมากขึ้น โดยมักจะอยู่ในทำเลที่มีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีความสะดวกในการใช้บริการสาธารณะ และใกล้สถานที่ทำงานที่ทำให้ผู้บริโภคประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางลงได้ แต่อย่างไรก็ตามการจะตัดสินใจซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทคอนโดมิเนียม นั้น จะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าคอนโดมิเนียมมีลักษณะการพักอยู่อาศัยที่ค่อนข้างแตกต่างกับอสังหาริมทรัพย์ประเภทบ้านจัดสรร หรือการปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของตนเอง เนื่องจากคอนโดมิเนียมมีลักษณะเป็นการอยู่อาศัยร่วมกันของคนเป็นกลุ่ม มีวิธีการพักอาศัยที่ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพย์ภายในคอนโดมิเนียม นั้น ๆ ร่วมกัน ที่เรียกว่า ทรัพย์ส่วนกลาง อาทิเช่น ลิฟต์ บันได ไฟทางเดิน ท่อน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของคอนโดมิเนียมแต่ละแห่งว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินและอาคาร (เจ้าของโครงการ) นั้น จะออกแบบให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อเป็นแรงดึงดูดความสนใจและเป็นตัวเลือกให้แก่ผู้ที่สนใจจะซื้อคอนโดมิเนียมบ้าง ฉะนั้นแล้ว เมื่อมีการอยู่ร่วมกันของคนเป็นกลุ่มในสถานที่เดียวกัน จึงต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมเพื่อให้ผู้คนที่ในสังคมคอนโดมิเนียมแต่ละแห่งสามารถอยู่ร่วมกันได้ และมีความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองได้อย่างถูกต้อง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคอนโดมิเนียมของประเทศไทย มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522” เป็นกฎหมายที่เข้ามารองรับระบบกรรมสิทธิ์ของคอนโดมิเนียม ที่เรียกว่า “กรรมสิทธิ์ห้องชุด” และบุคคลผู้เป็นเจ้าของคอนโดมิเนียม จะเรียกว่าเป็น “เจ้าของห้องชุด” โดยเจ้าของห้องชุดนั้น นอกจากจะมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของตนเองแล้ว ยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางร่วมกันกับเจ้าของห้องชุดคนอื่น ๆ ในอาคารชุดนั้นอีกด้วย เพื่อให้การอยู่อาศัยในอาคารชุดเป็นไปอย่างมีระเบียบ คุ้มครองสิทธิของเจ้าของร่วม และส่งเสริมการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อบุคคลเจ้าของห้องชุดหลายคนจะต้องเข้ามาอยู่ร่วมกันในอาคารชุด พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงสมมุติบุคคลคนหนึ่งขึ้นมา คือ “นิติบุคคลอาคารชุด” โดยมี “ผู้จัดการ” ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการดูแลทรัพย์ส่วนกลาง รักษาผลประโยชน์ของเจ้าของร่วมในอาคารชุด และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมติของเจ้าของร่วม ผ่านการประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในอาคารชุดมักจะมีต้นเหตุมาจากนิติบุคคลอาคารชุดที่ดำเนินการโดยผู้จัดการนิติบุคคลนี้เอง กล่าวคือ ปัญหาการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหภายใน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ไม่ชัดเจนส่งผลทำให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดขาดทักษะ

และขาดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแม้กฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะมีการกำหนดบทลงโทษของเจ้าของร่วมที่ไม่ชำระค่าส่วนกลาง โดยจะต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 12 หรือร้อยละ 20 ของจำนวนเงินที่ค้างชำระ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เดิมค่าใช้จ่ายส่วนกลางเจ้าของห้องชุดก็ไม่ชำระอยู่แล้ว การกำหนดบทลงโทษโดยให้ชำระเงินเพิ่มอีกเป็นจำนวนมากก็ยิ่งทำให้เจ้าของห้องชุดไม่มีความสามารถที่จะชำระกว่าเดิม ทั้งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ก็ได้บัญญัติขอบเขตหรือวิธีการจัดการปัญหานี้ให้แก่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดโดยเฉพาะ ทั้งที่ค่าใช้จ่ายส่วนกลางนี้ถือเป็นเงินทุนสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการบริหารงานภายในอาคารชุด ส่งผลให้เกิดหนี้ค้างสะสมและกระทบต่อการบริหารงาน การขาดมาตรการบังคับทางกฎหมายในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกัน ซึ่งหากเจ้าของห้องชุดไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง กฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้นิติบุคคลใช้ได้เพียงมาตรการการระงับการให้บริการส่วนรวม ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลไทย นิติบุคคลอาคารชุดสามารถระงับได้เพียงเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของห้องชุดเท่านั้น หากมาตรการใดกระทบต่อการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของห้องชุด นิติบุคคลอาคารชุดไม่สามารถกระทำได้ และการกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดฟ้องบังคับชำระหนี้ ซึ่งกระบวนการฟ้องนั้นมีขั้นตอนที่ใช้เวลานาน อีกทั้งกระบวนการทางศาลมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น การกำหนดให้นิติบุคคลมีมาตรการบังคับชำระหนี้โดยให้ดำเนินการฟ้องบังคับคดีเองนั้น จึงเป็นภาระของนิติบุคคลอาคารชุดอย่างมาก ทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้รับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายจากเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระ ถึงแม้จะมีการเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือเจ้าของห้องชุดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง และการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อนิติบุคคลอาคารชุดขาดทุน จึงทำให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคลและส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการบริหารจัดการอาคารชุดในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา 29 ที่ทำให้ห้องชุดในอาคารชุดหลายแห่งถูกทิ้งร้างเนื่องจากไม่สามารถจดทะเบียนเปลี่ยนมือตามหลักเจ้าของทรัพย์สินที่มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนได้ หรือผู้อาศัยอยู่ในอาคารชุดที่ยังไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ ก็จำต้องตกอยู่ในฐานะอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของห้องชุดที่มีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด เช่น อยู่ในฐานะผู้เช่า หรือผู้จะซื้อ เป็นต้น จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถนำห้องชุดไปเป็นหลักประกันทางการเงินได้ เนื่องจากตนเองไม่ใช่เจ้าของห้องชุดที่มีกรรมสิทธิ์ ไม่ก่อให้เกิดการไหลเวียนทางเศรษฐกิจ ทำให้อาคารชุดกลายเป็นอาคารร้างและเก่าทรุดโทรมไปในที่สุด รวมถึงอาจทำให้อาคารชุดดังกล่าวกลายเป็นแหล่งอาชญากรรมได้ ซึ่งมีต้นเหตุมาจากการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหา และการมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ทั้งอาจมีกรณีที่เจ้าของห้องชุดใช้วิธีเลี่ยงกฎหมายแทนการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดความวุ่นวาย และมีคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็นได้ด้วย มาตรการบังคับทางกฎหมายที่ไม่เป็นผลและไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาในปัจจุบัน ปัญหาการขาดหน่วยงานกำกับดูแลอาคารชุด

ที่ไม่มีนิติบุคคล ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินในอันที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาภายในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะบุคคล องค์กร หรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็นของเอกชนหรือของรัฐบาล เข้ามาควบคุมและดูแลระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอหยิบยกสภาพปัญหาในปัจจุบันที่เกิดขึ้นในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล 3 ประเด็นปัญหา เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประการแรกคือปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลทำให้อาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่มาตราการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่มีอยู่ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจนพอเพื่อสนับสนุนการมีอยู่ของนิติบุคคลอาคารชุด ประการที่สองเป็นปัญหาในการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ซึ่งส่งผลทำให้เจ้าของห้องชุดไม่สามารถมีการจัดการร่วมกันในด้านการบริหารและการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการขาดการจัดการที่ชัดเจนนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าของห้องชุด รวมถึงการละเลยต่อการบำรุงรักษาอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเจ้าของห้องชุด และประการสุดท้ายคือปัญหาการขาดหน่วยงานที่ควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล การไม่มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ทำให้ขาดการตรวจสอบมาตรฐานในการบริหารจัดการ รวมถึงขาดการรับรองและตรวจสอบความปลอดภัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือปัญหาต่าง ๆ ต่อเจ้าของห้องชุดในระยะยาว การศึกษาปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญห และปรับปรุงสภาพการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของเจ้าของห้องชุดในระยะยาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา และวิวัฒนาการของอาคารชุดทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษามาตราการบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด และการกำหนดหน้าที่ในการชำระหนี้ของเจ้าของห้องชุดของกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหา และข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์อาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในกรณีอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และเพื่อหาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม และการจัดตั้งคณะบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานตามกฎหมายอาคารชุดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อควบคุมและดูแลอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายอาคารชุดของไทย

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหทางกฎหมายในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

มาตรการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล และขยายไปถึงปัญหาการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และปัญหาการขาดหน่วยงานควบคุมดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด การกำหนดข้อยกเว้นในการใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้ครัวเรือนที่สุดเพื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของคู่สัญญาในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และการกำหนดให้มีคณะบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอาคารชุดเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน เพื่อใช้อำนาจในการควบคุมและดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะทำให้ปัญหาในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้รับการแก้ไขมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์ มาตรการบังคับ และข้อจำกัดของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดของไทยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล และปัญหาทางกฎหมายในอาคารชุดที่เกิดขึ้นหลังจากไม่มีนิติบุคคล โดยมีขอบเขตในการศึกษาปัญหาจากสถิติข้อร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และจากงานวิจัยของกรมที่ดิน ศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายโดยคั่นคว่ำจากคำพิพากษาของศาล กฎหมายอาคารชุดจากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คำอธิบายทางกฎหมายจากหนังสือของอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ และบทความทางวิชาการ ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดของต่างประเทศ ทั้งในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law และ Common Law เพื่อใช้ในการคั่นคว่ำ วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของไทย เพื่อหาข้อเสนอแนะและแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและปรับปรุงพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการคั่นคว่ำจากกฎหมาย ตำราหนังสือ บทความจากวารสาร บทความทางวิชาการ ข้อมูลสถิติ หนังสือรวมบทความ เอกสารประกอบการสอน แนวคำพิพากษาของศาลไทย งานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่อการศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หาข้อสรุป แนวทางและข้อเสนอแนะ

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบประวัติ ความเป็นมา และวิวัฒนาการของอาคารชุดทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบมาตรการบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด และการกำหนดหน้าที่ในการชำระหนี้ของเจ้าของห้องชุดของกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบปัญหา และข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์อาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในกรณีอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และเพื่อหาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม และการจัดตั้งคณะบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานตามกฎหมายอาคารชุดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อควบคุมและดูแลอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายอาคารชุดของไทย

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล และเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุด

ความจริงแล้วมีการศึกษาพบว่า แนวคิดของการมีคอนโดมิเนียมมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยในสมัยโรมันโบราณเรียกที่อยู่อาศัยในลักษณะของอพาร์ทเมนต์ว่า insula หรือคำพหูพจน์ว่า insulae ซึ่งแปลว่า island เป็นที่อยู่อาศัยของชนชั้นล่าง และชนชั้นกลาง ซึ่งไม่ร่ำรวยพอที่จะซื้อบ้านเดี่ยวก็ได้ ก็ต้องมาซื้อบ้านประเภท คือ เป็นลักษณะของอพาร์ทเมนต์ที่ใช้ข้างบนเป็นที่อยู่อาศัย ส่วนข้างล่างหรือห้องใต้ดินจะเปิดให้เช่าเพื่อขายของและทำธุรกิจต่าง ๆ เช่น ภัตตาคาร ร้านเหล้า สำนักงานทนายความ เป็นต้น¹

2.1 ประวัติและความเป็นมาของอาคารชุดในประเทศไทย

คอนโดมิเนียมในประเทศไทยเล่าต่อกันมาว่าเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 กลางกรุงเทพมหานคร ที่ถนนราชดำริ แคว้นสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงแรมริเจนท์ กรุงเทพมหานคร (Regent-Bangkok) ปัจจุบันในยุคแรก ๆ โครงการไม่ประสบความสำเร็จเพราะยังใหม่มากในการอยู่ร่วมกันแบบอาคารชุดของสังคมไทย หลังจากนั้นในปีพ.ศ. 2516 ก็มีกลุ่มนักลงทุนจากต่างประเทศทางด้านอสังหาริมทรัพย์แถบสิงคโปร์ ฮองกง พยายามที่จะสร้างคอนโดมิเนียมเพื่อสนองความต้องการของคนเมืองกรุง ที่คาดว่าจะมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทาง หลังจากประสบความสำเร็จมาแล้วจากประเทศของตน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง เพราะยังติดปัญหาเรื่องกฎหมายสิทธิการถือครองและอุปนิสัยของคนไทยที่ยังยึดติดกับการอยู่แบบครอบครัวใหญ่

พอถึงช่วงปลายปี พ.ศ. 2519 การเคหะแห่งชาติซึ่งดูแลเรื่องที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยได้สร้างอาคารสูงสำหรับ 4-10 ชั้นขายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่ยังติดขัดเรื่องกฎหมายอาคารชุด จึงได้ผลักดันกฎหมายคอนโดมิเนียมขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถประกาศออกมาใช้ได้จนในที่สุดได้นำกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดจากต่างประเทศมาศึกษา เช่น อังกฤษ อเมริกา สิงคโปร์ ฮองกง เป็นต้น²

ในประเทศไทย การอยู่อาศัยแบบห้องชุดเกิดขึ้นพร้อมกับการมีอาคารสูงหลายชั้น ในช่วงแรก ๆ การอยู่อาศัยในอาคารชุดยังไม่ได้รับความนิยมมากนัก เนื่องจากเกรงปัญหาในเรื่องของความปลอดภัย โดยเฉพาะเรื่องของไฟไหม้ และอาจจะรู้สึกอึดอัดในการอยู่อาศัยในห้องสี่เหลี่ยม มีเจ้าของร่วมหลายห้องที่อาจไม่รู้จักคุ้นเคยกัน และยังคงคุ้นชินกับการอยู่บ้านที่ปลูกติดผืนดินมีโอกาสทำสวน ปลูกต้นไม้ได้บ้าง อย่างไรก็ตามเมื่อสภาพบ้านเมืองมีความเจริญขึ้น ที่ดินราคาแพง ประชากรมีความหนาแน่น การที่จะซื้อหรือสร้างบ้านเดี่ยวนั้นก็เป็นเรื่องที่ยากมาก ประกอบกับการเดินทางในเมืองที่หนาแน่นมักจะมีปัญหาการจราจร การเลือกที่จะซื้อหรือเช่าห้องชุดอยู่ในเขตตัวเมือง จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น ทำให้มีการก่อสร้างอาคารชุดผลุดขึ้นมาเรื่อยๆ

¹ สุพิศ ปราณีตพลกรัง, *คดีคอนโดมิเนียม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2562) 1-2.

² สมยศ แสงสุวรรณ, *การบริหารงานอาคารชุด* (พิมพ์ครั้งที่ 1 บริษัท ศรีบุญอุตุสหกรรมการพิมพ์ จำกัด 2542) 4-5.

หลายโครงการ โดยเฉพาะตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้ า รถไฟใต้ดิน เพื่อที่จะทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยและการสัญจรเดินทาง อาคารชุดที่อยู่ในทำเลดี มีการก่อสร้างที่ได้คุณภาพ หรุหราคาแพงสูงตามไปด้วย ลักษณะของคอนโดจึงเป็นแยกกลุ่มลูกค้า เป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามราคาสูงต่ำของอาคารชุด³

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยภายในเขตเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการเพิ่มของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว และมีการอพยพจากชนบทสู่เมืองเพื่อเข้ามาหางานทำเพิ่มมากขึ้น ปัญหาการจราจรติดขัดโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อยู่ตามชานเมือง แต่ต้องเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองอย่างมาก รวมทั้งปัญหาที่ดินในเขตเมืองมีราคาแพงโดยเฉพาะในย่านธุรกิจ ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างตึกให้สูงขึ้น เพื่อให้การใช้ที่ดินในเขตเมืองได้รับประโยชน์คุ้มค่างั้ทั้งรัฐบาลเองก็ได้เล็งเห็นประโยชน์ในระบบอาคารชุดซึ่งได้ใช้และประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศ จึงได้คิดริเริ่มที่จะนำระบบกรรมสิทธิ์อาคารชุดมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของการเคหะแห่งชาติที่ต้องการกฎหมายอาคารชุดเพื่อให้ผู้เช่าซื้ออาคารแฟลตของการเคหะแห่งชาติได้กรรมสิทธิ์ในอาคารแฟลตนั้น และต้องการจะตัดภาระเรื่องการดูแลบำรุงรักษาอาคารแฟลตเหล่านั้นด้วย

ในปี พ.ศ.2511 กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปประชุมสัมมนาเกี่ยวกับอาคารชุดที่ฮาวาย และเมื่อกลับมาแล้วได้รายงานผลการประชุมให้กระทรวงมหาดไทยทราบ พร้อมทั้งเสนอความเห็นว่ ในอนาคตอาจจะมีการสร้างอาคารชุดขึ้นในประเทศไทย จึงควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ บังคับใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถซื้อห้องชุดได้โดยมีกรรมสิทธิ์ในแต่ละหน่วยเป็นเอกเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เห็นชอบด้วย จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเพื่อขอรับนโยบายในเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณายกร่างกฎหมายขึ้นบังคับต่อไป ในการยกร่างกฎหมายนี้ได้อาศัยกฎหมายของฝรั่งเศส กฎหมายของฮาวาย และกฎหมายของบางประเทศในยุโรปเป็นหลักในการร่าง เมื่อร่างเสร็จแล้วได้เสนอคณะรัฐมนตรีและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเมื่อปลายปี พ.ศ.2516 ในการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประสบปัญหาหลายประการ ทั้งในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความเป็นนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่ถูกต้อง ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคลก็ไม่ใช่การสมควรที่จะตรากฎหมายให้มีนิติบุคคลในลักษณะที่ไม่มีตัวตน และไม่มีทรัพย์สินใด ๆ เลย ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกด้วย ในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ระงับร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน จนกว่ากระทรวงผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้จะหาวิธีการบริหารอาคารชุดได้ใหม่โดยเหมาะสม ซึ่งมีผลทำให้การประกาศใช้กฎหมายอาคารชุดต้องล่าช้าไปเป็นเวลาหลายปี

อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้พยายามพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เรื่อยมา ในที่สุดได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องและคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณายกร่างขึ้นใหม่จนออกมาเป็นพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยได้มีการประกาศในราช

³ สุพิศ ประณีตพลกรัง (เชิงอรรถ 1) 2.

กิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ฉบับพิเศษตอนที่ 67 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2522 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2522 เป็นต้นไป⁴

2.1.1 วิวัฒนาการการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

ยุคที่ 1 (ปีพุทธศักราชที่ 2488-2495) ยุคอาคารสงเคราะห์เมื่อแรกสร้างและแรกเริ่มวางผังเมือง หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 บ้านเรือนจำนวนมากได้ถูกทำลายไป คลื่นความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตคนไทย ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ด้วยระบบทุนนิยมและอัตราการเพิ่มของประชากรที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองมากเป็นประวัติการณ์ เมืองยิ่งเติบโตขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการจับจองพื้นที่พักอาศัยของประชาชนที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางก็ยิ่งเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีความต้องการพื้นที่ในการทำเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น ภาคเอกชนหรือนายทุนที่มีกำลังในการซื้อที่ดินได้นำมาปล่อยเช่ากับประชาชนในราคาที่สูง ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติการเช่าที่นา พ.ศ. 2493 ออกมา ปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ยังผลให้รัฐบาลไทยเริ่มต้นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อรองรับการเติบโตของชุมชนเมือง การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส เด็ก คนชรา ผู้พิการ และบรรเทาภาวะการขาดแคลนที่พักอาศัยของประชาชนที่มีรายได้น้อยตามแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ ทั้งกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงการออกแบบผังเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ในกรุงเทพมหานคร รัฐบาลจึงสนับสนุนงบประมาณลงทุนจัดตั้งอาคารสงเคราะห์แห่งแรกโดยกรมประชาสงเคราะห์ เริ่มต้นด้วยการสร้างบ้านไม้เรือนแถวให้เช่าที่ถนนรางน้ำ ราชวิถี เป็นโครงการอาคารสงเคราะห์ชนิดบ้านแถว โดยตั้งบนที่ดินที่อยู่ระหว่างถนนราชวิถีกับซอยรางน้ำ เป็นอาคารก่ออิฐถือปูน 2 ชั้น ต่อกันเป็นชุด ๆ เนื้อที่ประมาณ 20 ไร่เศษ เป็นโครงการที่รัฐบาลสร้างเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของทหารผ่านศึกและประชาชนที่สูญเสียบ้านเรือนจากภัยระเบิดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการจัดผังบริเวณโดยมีถนน ที่ว่าง สนามเด็กเล่น โรงรถ และร้านค้าในบริเวณชุมชนด้วย ซึ่งถือเป็นการวางรากฐานที่สำคัญหรือเป็นพิมพ์เขียวที่ดีให้กับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยในยุคต่อ ๆ มา เพราะมีรูปแบบที่อยู่อาศัยหลากหลายวิธีการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยมีหลายแบบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ รวมไปถึงการจัดระเบียบชุมชน การวางผังเมืองเพื่อจัดสรรพื้นที่ใช้สอยให้เกิดประโยชน์รอบด้าน⁵

ยุคที่ 2 (ปีพุทธศักราชที่ 2496-2503) ยุคของอาคารสงเคราะห์ ในยุคนี้ผู้คนอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก อยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่นแออัด เริ่มเกิดแหล่งเสื่อมโทรม รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้ปานกลาง ด้วยการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) โดยจัดทำที่อยู่อาศัยแรกเริ่มให้ประชาชนได้เช่าซื้อ

ท่ามกลางกระแสอุดมการณ์การค้าแบบเสรีที่เฟื่องฟูไปทั่วโลก ตัวเลขทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มทิศทางไปในด้านบวก และเป็นบริบทสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในด้าน

⁴ บุญยอร์ จำรัสพันธุ์, 'ประวัติที่มาอาคารชุดในประเทศไทย' วารสารที่ดิน ปีที่ 58, ฉบับที่ 1, (กุมภาพันธ์ 2555) 5-6.

⁵ การเคหะแห่งชาติ, 'พิพิธภัณฑสถานการเรียนรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย' <<http://housingvm.nha.co.th/>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.

ต่าง ๆ เพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจและภาพรวมของประเทศในทุก ๆ ด้าน รวมถึงปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีพ คือ ที่พักอาศัย นับว่ายุคนี้คือการเปลี่ยนผ่านและเริ่มต้นใหม่ของการจัดสรรพัฒนาที่ดินของไทย โดยแท้จริง เพราะไม่เพียงแต่โครงการปลูกสร้างอาคารที่พักสำคัญหลายแห่งจะถูกสร้างขึ้น แต่ยังหมายรวมถึงเกิดการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลด้านการจัดสรรที่ดิน ปลูกอาคารที่พักอาศัย สนับสนุนเงินทุน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองอีกด้วย โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้จัดทำโครงการที่อยู่อาศัยในรูปแบบอาคารสงเคราะห์เป็นแห่งแรก คือ โครงการพิบูลย์เวศม์ สร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่อาศัยแรก และเป็นโครงการหมู่บ้านจัดสรรแรกโดยภาครัฐของประเทศไทย การปฏิบัติงานหรือหน้าที่ของธนาคารไม่ได้เป็นเพียงสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดสรรบ้านและที่ดิน” อีกด้วย และต่อยอดไปถึงการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและขยายกิจการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ประเภทเช่าซื้อ ซึ่งธุรกรรมบริการทั้งหลายที่เกิดขึ้น ก็ล้วนแล้วแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปฐมฤกษ์ของไทย⁶

ยุคที่ 3 (ปีพุทธศักราชที่ 2504-2511) ยุคเอกชนตอกหมุดหมายธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และ 2 ที่เริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504 ที่มุ่งเน้นการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม และจะต้องไปถึงประชาชนโดยทั่วถึงตามส่วนที่เป็นธรรม ภาคส่งเสริมกิจกรรมและการลงทุนของภาคเอกชนโดยรัฐบาลจะดำเนินงานเฉพาะงานพื้นฐานที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในช่วงเวลานี้ คือ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ยังคงนับว่าการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ การเร่งรัดพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจเน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Facilities) ได้แก่ การสร้างระบบชลประทาน การสร้างพลังงาน ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ทางรถไฟและการคมนาคมอื่น ๆ รวมทั้งโครงการบริการต่าง ๆ (Services Project) เพื่อรากฐานรองรับการเจริญเติบโตของประเทศทั้งด้านอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม การพัฒนาประเทศได้มุ่งสู่ระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาประเทศด้านอุตสาหกรรม โดยมีทั้งท่าเรือ ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ ถนน และเส้นทางการขนส่งและคมนาคมทุกชนิดมารวมกัน ศูนย์กลางทางการเงิน การบริหาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีคุณภาพ เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่พัฒนาขึ้นและมีธุรกิจหมุนเวียนมากที่สุด มีการจ้างงานมากที่สุด ประชากรจึงหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ. 2503-2513 ประชากรในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นในอัตรา 6.1% เมื่อเทียบกับประชากรทั้งประเทศที่เพิ่มขึ้นในอัตรา 3.1%

แต่แล้วเศรษฐกิจที่กำลังเฟื่องฟูของไทย กลับเกิดภาวะชะงักงันเมื่อวิกฤติน้ำมันครั้งใหญ่ลุกลามมาจากตะวันออกกลาง ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าที่ดิน และค่าเช่าบ้านติดตัวสูงขึ้น รัฐบาลจึงหันมาใช้นโยบายสนับสนุนการก่อสร้างบ้านในราคาถูกลง ในช่วงนั้นมีผู้คนอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครจำนวนมาก มี

⁶ เพิ่งอ้าง.

อัตราการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 0.7 ต่อปี ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาสังคมและปัญหาชุมชนผู้มีรายได้น้อยอยู่กันอย่างหนาแน่น และประชาชนส่วนมากไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะถือครองกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัย แหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตพระนครและธนบุรี รัฐบาลพยายามแก้ไขบรรเทาปัญหานี้ด้วยการนำรูปแบบอาคารที่อยู่อาศัยแบบแฟลต (Flat) เข้ามาใช้ เนื่องจากเห็นว่าสามารถประหยัดเนื้อที่ในแนวราบ ช่วยลดต้นทุนด้านที่ดิน รองรับผู้อาศัยได้มาก มีโครงสร้างที่ทนทาน และผู้อยู่อาศัยไม่สามารถต่อเติมแฟลตเป็นโครงสร้างอื่นจนเกิดความไม่เป็นระเบียบได้อีก

พ.ศ. 2506 แฟลตดินแดง โมเดลแรกของอาคารสงเคราะห์แบบแฟลตของไทยก็เกิดขึ้น โดยมีจำนวนห้องพักถึง 5,000 ห้อง และติดตามมาด้วยโครงการแฟลตห้วยขวางในเวลาต่อมา นอกจากนั้นในช่วงปี 2505-2511 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ยังได้จัดให้มีที่ดินเพื่อการเช่าซื้อหลายแห่ง ได้แก่ พัฒนเวศน์ งามวงศ์วาน บางเขน และบางบัว เมื่อภาครัฐได้นำร่องและปูแนวทางเรื่องโครงการที่พักอาศัยขนาดใหญ่ในชุมชนอย่างประสบความสำเร็จ ภาคเอกชนก็เริ่มเล็งเห็นช่องทางและขยับเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยกันมากขึ้น โดยเริ่มลงทุนในธุรกิจหมู่บ้านจัดสรรเต็มรูปแบบแห่งแรกในประเทศไทย คือ โครงการหมู่บ้านมิตรภาพ ในปี พ.ศ. 2509 เป็นบ้านเดี่ยวประมาณ 800 หลัง โดยบริษัท เซาท์อีสต์เอเชียก่อสร้าง จำกัด (Southeast Asia Construction Co., Ltd.) และได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อยให้มีบ้านเป็นของตนเอง สามารถยื่นขอกู้เพื่อนำไปเช่าซื้อบ้านในโครงการนี้ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ มีระยะเวลาการผ่อนชำระคืน 20 ปี ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมาก ธุรกิจการสร้างหมู่บ้านจัดสรรผ่อนส่งระยะยาวของเอกชนนั้นเริ่มมีหนทางที่สดใส จากนั้นเอกชนอีกหลายรายก็เริ่มหันมาจับธุรกิจสร้างบ้านจัดสรรกันมากขึ้น และเริ่มเกิดรูปแบบที่อยู่อาศัยใหม่ ๆ เช่น ทาวน์เฮ้าส์ ที่สร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองขีดความสามารถในการถือครองบ้านพักของผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมกรุงเทพมหานครช่วงนั้นเป็นอย่างมาก⁷

ยุคที่ 4 (ปีพุทธศักราชที่ 2512-2519) ยุคการเคหะแห่งชาติเพื่อวาระแห่งชาติด้านที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกยุคนี้ ในปี พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายจากการรื้อแหล่งเสื่อมโทรมมาเป็นการปรับปรุงและสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ ตามความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัย รวมไปถึงการจัดระเบียบเมืองอีกด้วย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2515-2519 เป็นแผนพัฒนาที่มุ่งเน้นการกระจายความเจริญสู่ชนบท พยายามลดช่องว่างคนรวยกับคนจน ขยายการผลิตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ในปี พ.ศ. 2516 ทำให้ราคาน้ำมันดิบพุ่งสูงขึ้นถึง 4 เท่า และส่งผลให้ราคาวัสดุก่อสร้างราคาสูงขึ้นถึงร้อยละ 40 ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยจึงได้รับความเดือดร้อนมาก เนื่องจากมีการขาดแคลนวัตถุดิบและสินค้าอุปโภคบริโภค ประกอบกับความผันผวนทางการเมือง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายเงินผัน และส่งเสริมธุรกิจด้านก่อสร้างในปี พ.ศ. 2518 ทำให้ธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเริ่มฟื้นตัวและขยายตัว

⁷ เติ้งอ่าง.

สถิติจำนวนประชากรในประเทศที่ขยายตัวจาก 38.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2515 เป็น 43.2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2519 และประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเองก็ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 5.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2515 เป็น 6.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2519 หรือเฉลี่ยร้อยละ 4.3 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าอัตราขยายตัวของประชากรทั้งประเทศ อันเป็นผลมาจากการอพยพเข้ามาหางานทำในเขตพระนคร-ธนบุรีที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยเริ่มเข้าขั้นวิกฤต รัฐบาลจึงออกนโยบายที่จะรื้อแหล่งเสื่อมโทรมและจัดสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นทดแทนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ราคาถูกให้เช่าซื้อในระยะยาว และได้จัดสร้างโครงการเคหะสงเคราะห์แห่งแรกขึ้นที่แจ้งวัฒนะและประชานิเวศน์ และหลังจากนั้นจึงจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยการเคหะแห่งชาติเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการครั้งแรกใน พ.ศ. 2518 รวมทั้งสิ้นกว่า 11,273 หน่วย กระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยลักษณะโครงการและรูปแบบอาคารเป็น อาคารสงเคราะห์โดยรัฐสวัสดิการอุดหนุน 100% (Welfare Public Housing) ในช่วงต้นนั้นก่อสร้างด้วยรูปแบบแฟลต 5 ชั้น ที่เป็นรูปแบบเดิมของกรมประชาสัมพันธ์ ต่อมาทางการเคหะแห่งชาติจึงออกแบบใหม่ให้เป็นมาตรฐานของหน่วยงานเอง เช่น แฟลตคลองจั่น บางนา บางบัว และโครงการเคหะสงเคราะห์แนวราบ อย่างบ้านเดี่ยว บ้านแฝด และบ้านแถว⁸

ยุคที่ 5 (ปีพุทธศักราชที่ 2520-2527) ยุคบ้านเพื่อการพึ่งพาตนเองในช่วงปี พ.ศ. 2520 ในช่วงปี พ.ศ. 2520 เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลไม่มั่งคั่งมากพอในการจัดทำที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย จึงมีนโยบายที่จะอุดหนุนเฉพาะการก่อสร้างบ้านบางส่วนและสาธารณูปโภคเท่านั้น ปี พ.ศ. 2522 ทำให้ที่อยู่ประเภทอาคารสูงเพิ่มมากขึ้น โครงการบ้านจัดสรรขยายตัว การตลาดเกิดการแข่งขันสูงที่เน้นขายคุณภาพชีวิตภายในโครงการ

แนวความคิดการทำที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับความสามารถในการจ่าย และรายได้ของผู้ซื้อ (Affordable housing) หลักการคือ รัฐบาลจะจัดสร้างที่อยู่อาศัยบางส่วน หรือที่เรียกว่า “แกนบ้าน” (Core House) เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายของผู้ที่มีกำลังน้อยมาก หรืออาจเรียกว่าเป็น บ้านที่ต่อเติมและเติบโตได้ (Extendable and Growing Housing) โดยมีโครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง เคหะชุมชนลาดกระบัง เป็นโครงการนำร่องและยังนำไปสู่แนวความคิดการสร้างเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ในตัวเองเพื่อจำกัดการเติบโตของเมือง โดยเริ่มต้นที่โครงการบางพลีเป็นแห่งแรก

ระยะต่อมา ภาครัฐเริ่มดำเนินนโยบายกระจายการพัฒนาเมืองเพื่อชะลอการอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยนำโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่งผลให้มีการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้รายได้ปานกลางทั้งในเมืองและในต่างจังหวัด หรือที่เรียกว่าโครงการเมืองใหม่ (New Town) เป็นการสร้างที่อยู่อาศัยที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยควบคู่กันไปด้วย และจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้เจ้าของอาคารชุดทุกคนในอาคารเดียวกัน ต่างสามารถถือกรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินส่วนตัวแยกออก

⁸ เพ็งอึ้ง.

จากกัน และขณะเดียวกันให้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้ร่วมกันในอาคารนั้นพร้อม ๆ กันไปด้วย มีการจดทะเบียนอาคารชุดเป็นทางการโดยมีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ห้องชุด ทำให้อุปสงค์ของการอาศัยประเภทอาคารสูงมีเพิ่มมากขึ้น ตลาดโครงการบ้านจัดสรรก็เริ่มขยายตัวและได้รับแรงหนุนต่อเนื่อง

ในยุคนี้มีการสร้างรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบใหม่ ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทาวน์เฮ้าส์หรือคอนโดมิเนียม โดยที่ทาวน์เฮ้าส์ (Townhouse) คือ บ้านในตัวเมือง หรือบ้านแถวในเมืองที่มีอาคารยาวติดกัน เป็นอาคารสูง 3-4 ชั้น ตั้งอยู่ในทำเลใจกลางเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทาวน์เฮ้าส์สำหรับผู้มีรายได้สูง ทาวน์เฮ้าส์ในเมืองจะมีราคาตั้งแต่ 1.5 ล้านบาทต่อหน่วย แต่ทาวน์เฮ้าส์ใจกลางเมือง มีราคาประมาณ 3.5 ล้านบาทต่อหน่วย โดยมีเนื้อที่ดินประมาณ 30-40 ตารางวา ส่วนคอนโดมิเนียม (Condominium) เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นอาคารสูง ภายในอาคารแบ่งเนื้อที่ใช้สอยเฉพาะแต่ละหน่วย โดยทำการซื้อขายเป็นหน่วย ๆ โดยโครงการคอนโดมิเนียมที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ แกรนด์วิลลส์เฮ้าส์ที่ซอยสุขุมวิท 24 ไทปิงคอนโดมิเนียมที่ซอยเอกมัย สยามเพนเฮ้าส์ มี 2 โครงการ ที่ซอยสุขุมวิท 8 และซอยอรรถการประสิทธิ์ ถนนสาทร กรุงเทพมหานคร และคอนโดมิเนียมพระปิ่นเกล้า ถนนปิ่นเกล้าตัดใหม่⁹

ยุคที่ 6 (ปีพุทธศักราชที่ 2528-2535) ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ การลงทุนเฟื่องฟู อสังหาริมทรัพย์เติบโต เศรษฐกิจในโลกและในประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เจริญเติบโต ประเทศไทยเข้าสู่ยุคฟองสบู่อย่างเต็มตัว บ้านมีลักษณะพร้อมอยู่และสมบูรณ์ในตัวเอง อีกทั้งรัฐยังสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อย ด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นกรณีพิเศษ

สถานการณ์เศรษฐกิจโลกฟื้นจากภาวะชะลอตัวขึ้น ประกอบกับนโยบายการแก้ไขปัญหาคะเศรษฐกิจของรัฐบาล ส่งผลให้เศรษฐกิจในประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดด ผลพวงจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารชุดในยุคก่อนหน้า ทำให้ภาคเอกชนหันมาลงทุนในการทำธุรกิจด้านอาคารชุดเพิ่มมากขึ้น หลังปรับเปลี่ยนนโยบายไปเป็นการรัดเข็มขัดประหยัดงบประมาณสนับสนุนในยุคก่อนหน้า รัฐบาลหันมาสนับสนุนการจัดทำ จัดสร้างบ้านสำหรับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลได้ออก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อควบคุมผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยให้บ้านมีลักษณะพร้อมอยู่และสมบูรณ์ในตัวเอง

โครงการบ้านจัดสรรที่จัดสร้างโดยภาคเอกชนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยปัญหาการกระจายรายได้ที่ยังกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตกรุงเทพมหานคร และตามหัวเมืองใหญ่ๆ ในภูมิภาค ประชาชนก็ยังคงประสบปัญหาด้านทุนทรัพย์เพื่อการจับจอง รัฐบาลจึงต้องออกนโยบายลดภาษีเงินได้และปรับขึ้นเงินเดือนเพื่อช่วยกระตุ้นกำลังการซื้อภายในประเทศ และให้ส่งเสริมการกระจายการลงทุนของภาคเอกชนไปในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาค่าที่อยู่อาศัยและชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่เป็นปมสะสมมาตลอดหลายช่วงเวลาที่ผ่านมา

รัฐบาลยังคงเดินหน้าสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ด้วยการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นกรณีพิเศษ ด้วยความพยายามที่จะตอบสนอง

⁹ เพิ่งอ้าง.

ผู้บริโภคในหลายรูปแบบ ทำให้ผู้บริโภคได้ประโยชน์จากการแข่งขันทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยตรง เช่น โครงการครู-เมืองทอง ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างครูสภาและเมืองทองธานี ก่อสร้างแฟลตราคาพิเศษสำหรับผู้พักอาศัยที่มีอาชีพครูโดยเฉพาะ

ในยุคเดียวกันนี้ อีกหนึ่งโครงการสำคัญที่เกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน คือ โครงการแฟลตปลาทอง ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ในยุคแรก ๆ ที่เริ่มมีการทำอาคารชุด และยังโด่งดังจากโฆษณาทางทีวีที่ทำให้คนทั่วไปจดจำชื่อแฟลตปลาทองได้เป็นอย่างดีด้วยเพลงโฆษณาติดหูที่ร้องว่า “คุ้มจริง ๆ คุ้มจริง ๆ ยิ่งกว่าคุ้ม คุ้มทุกสิ่ง คุ้มที่แฟลตปลาทอง” โดยใช้นักแสดงตลกชื่อดังในยุคนั้นเป็นพิธีกรในโฆษณา ทำให้แฟลตปลาทองเป็นที่รู้จักและขายดีมาก

การเคหะแห่งชาติได้รับการปรับปรุงระบบการทำงาน และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของให้เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย แทนการเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัย พื้นฟูชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย เพื่อยกระดับมาตรฐานการอยู่อาศัย อาทิ การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชน รวมถึงการกำหนดพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะให้เพียงพอต่อสัดส่วนของประชากร จัดทำโครงการเมืองใหม่แบบเมืองบริวาร หรือเมืองที่สมบูรณ์แบบในบริเวณที่เหมาะสม เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร และภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เร่งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง” (พชม.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เพื่อรองรับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและความยากจนในเมือง ช่วยแก้ไขปัญหากลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมด้านสิทธิการครอบครองที่อยู่อาศัยของคนไทยทุกกลุ่ม¹⁰

ยุคที่ 7 (ปีพุทธศักราชที่ 2536-2543) ยุคต้มยำกุ้ง การทรุดตัวในแนวตั้งของธุรกิจที่อยู่อาศัย ในปี พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤติต้มยำกุ้ง รัฐบาลประกาศลอยค่าเงินบาท ทำให้ธุรกิจหลายแห่งปิดกิจการลง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ต้องหยุดการสร้าง หลายโครงการถูกนำมาขายทอดตลาด ในปลายยุคนี้เกิดชนสงฆ์ไฟฟ้า ส่งผลให้เกิดที่อยู่อาศัยประเภทคอนโดมิเนียมขึ้น ตามแนวรถไฟฟ้าจำนวนมาก

ช่วงปลายยุคที่ 6 ต่อเนื่องถึงต้นยุคที่ 7 นั้น เศรษฐกิจและธุรกิจการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยนับว่าอยู่ในช่วงเติบโตเป่งบานเป็นอย่างยิ่ง เม็ดเงินจากทั้งจากภาครัฐ และเอกชนที่ทุ่มทุนลงไปหลาย ๆ โครงการและกำลังดำเนินไปอย่างเรียบร้อยสวยงาม แต่แล้วในปี พ.ศ. 2540 กลับเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของประเทศไทย หรือวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง เนื่องมาจากรัฐบาลประกาศลอยค่าเงินบาทจาก 27 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ เป็น 50 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ธุรกิจ ธนาคาร และสถาบันการเงิน หลาย ๆ แห่งต้องปิดกิจการลง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องหยุดการสร้าง บางโครงการถูกนำมาขายทอดต่อในตลาด การเคหะแห่งชาติจึงได้ร่วมมือกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปล่อยสินเชื่อบ้านในโครงการเอกชนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ รัฐบาลต้องหันไปขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) และเร่งรัดการส่งออกสินค้าที่เป็นรายได้หลัก เศรษฐกิจไทยค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นจากภาวะตกต่ำ ในปีต่อ ๆ มา มีการพัฒนาระบบการคมนาคมแบบ

¹⁰ เฟิงอ้าง.

ราง BTS MRT ทำให้เกิดการพัฒนายที่อยู่อาศัยและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามแนวรถไฟฟ้า และได้กลายเป็นทำเลที่พักอาศัยและย่านธุรกิจที่คนรุ่นใหม่ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก¹¹

ยุคที่ 8 (ปีพุทธศักราชที่ 2544-2551) ยุคเอื้ออาทร บ้านเพื่อความเท่าเทียมของคนทุกระดับ เป็นยุคเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว เอกชนกระจายการลงทุนที่อยู่อาศัยแนวราบออกสู่พื้นที่ปริมณฑล ส่วนภาครัฐก็ส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้มีบ้านเป็นของตนเอง ด้วยการพัฒนาโครงการบ้านเอื้ออาทรและบ้านมั่นคงเป็นจำนวนเกือบ 1 ล้านหน่วย โดยเป้าหมายสำคัญของโครงการ คือ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบเมืองร่วมด้วยแผนการแก้และป้องกันปัญหาชุมชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งทั้งหมดนั้น จะเป็นโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่เคยอยู่ในชุมชนเสื่อมโทรมให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹²

ยุคที่ 9 (ปีพุทธศักราชที่ 2551-2559) ยุคเทคโนโลยีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ยุคนี้ภาคเอกชนเริ่มกระจายตัวออกสู่ปริมณฑลและต่างจังหวัดมากขึ้น เริ่มมีแนวความคิดเรื่องสังคมผู้สูงอายุ จึงเกิดแนวทางการออกแบบที่อยู่อาศัยที่สามารถรองรับคนได้ทั้ง 3 Generation อีกทั้งยังเป็นยุคที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวัน ทำให้ธุรกิจต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ เริ่มมีการพัฒนาสมาร์ทโฮมให้ตอบโจทย์กับชีวิตของคนในยุคปัจจุบัน

หากเปรียบยุคบ้านเอื้ออาทร คือ ยุคฟ้าหลังฝนของการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ในช่วงเวลาต่อมานี้ คือยุคสมัยของการปรับตัวและพัฒนาคุณภาพของที่อยู่อาศัยไปพร้อม ๆ กับการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้พักอาศัย ในช่วงปลายปี พ.ศ.2554 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วประเทศ ทำให้บ้านเรือนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดเกณฑ์การพิจารณาเลือกซื้อที่อยู่อาศัยที่มีมาตรการป้องกันน้ำท่วม ทั้งในส่วนของการตลาดและการอยู่อาศัย เช่น การเลือกทำเลที่ตั้ง วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง ที่จะช่วยให้ความมั่นใจได้ว่าในทุก ๆ ปี ช่วงฤดูฝนจะไม่เกิดความเสียหายรุนแรงกับบ้านและผู้อาศัย

ในสถานะที่เศรษฐกิจยังคงชะลอตัว ประกอบกับภาระหนี้ครัวเรือนสูง และภาวะความไม่แน่นอนทางการเมือง แต่การขจัดทะเบียนอาคารชุดมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สวนทางกับความต้องการของผู้บริโภค เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมไม่เอื้อให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อหรือลงทุนอสังหาริมทรัพย์อย่างรวดเร็ว ดังเช่นที่ผ่านมา ที่ดินในกรุงเทพมหานครยังคงมีราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลงทุนในโครงการสินทรัพย์ประเภทอาคารชุดจึงตอบโจทย์มากกว่า ส่วนโครงการบ้านเดี่ยวหรือสินทรัพย์ที่กระจายตัวในแนวราบของภาคเอกชน เริ่มกระจายตัวออกสู่ปริมณฑลและต่างจังหวัดมากขึ้น นอกจากนี้ขนาดของครัวเรือนก็เริ่มมีขนาดเล็กลง เนื่องจากอัตรการมีลูกลดลง คอนโดมิเนียมตามเส้นแนวรถไฟฟ้า ที่เหมาะกับการอยู่อาศัยคนเดียวหรือครอบครัวที่มีขนาดเล็ก รวมไปถึงบ้านที่สามารถรองรับการอยู่อาศัยของคนได้ทั้ง 3 Generation โดยมีการนำหลักการ Universal design เข้ามาร่วมใช้ในการออกแบบ อีกทั้งสังคมไทยมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาก

¹¹ เฟิงอ่าง.

¹² เฟิงอ่าง.

ขึ้น จึงทำให้เกิดแนวคิดโครงการบ้านเพื่อผู้สูงอายุขึ้น เช่น โครงการสวางคนิเวศน์ คอนโด และโครงการ Wellness City¹³

2.2 ความเป็นมา และวิวัฒนาการของอาคารชุดในต่างประเทศ

ประเทศแถบตะวันตกของมหาสมุทรแอตแลนติก (Atlantic) อย่างประเทศบราซิล (Brazil) และ เปอร์โตริโก (Puerto Rico) ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีการตรากฎหมายขึ้นมาว่าด้วยการอยู่ร่วมกันแบบ คอนโดมิเนียม ส่วนในอเมริกาก็มีการถือครองกรรมสิทธิ์พื้นที่ในคอนโดมิเนียมในปี พ.ศ. 2480 (ค.ศ. 1947) เมื่อมีกลุ่มทหารผ่านศึกของอเมริการวมตัวกันซื้ออพาร์ทเมนต์ที่ในนครนิวยอร์ก และมีการนำห้องชุดไปค้า ประกันในการกู้ยืมเงินหรือจำนองไว้กับธนาคารจนมีการออกโฉนดพื้นที่บนอากาศได้และมีกฎหมายเกี่ยวกับ สิทธิหน้าที่การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ในยุคหลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 ได้มีการลงทุนทางด้านที่อยู่อาศัยเฉพาะคอนโดมิเนียมเกิดขึ้นมากในแถบยุโรป และเพิ่มจำนวนมากขึ้น ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงก็มีกฎหมายว่าด้วยการถือครองห้องชุดการอยู่ร่วมกันแบบสังคม

คอนโดมิเนียมในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เริ่มต้นที่ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเคยอยู่ภายใต้ การปกครองของอเมริกาเกือบ 50 ปี จึงได้นำเอารูปแบบคอนโดมิเนียม และกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองใน อาคารชุดของอเมริกามาใช้ หลังจากนั้นการอยู่ร่วมกันแบบอาคารชุดก็เข้าสู่ประเทศสิงคโปร์ซึ่งเหมาะสมกับภูมิ ประเทศมากเพราะมีพื้นที่น้อย ส่วนฮ่องกงซึ่งอังกฤษมาขอเช่าทั้งเกาะจากประเทศจีนโดยทำสัญญาเช่า 99 ปี และได้หมดสัญญาลงแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2540 ฮ่องกงมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมมากและอาคารค่อนข้างสูงเป็น ส่วนใหญ่เพราะมีพื้นที่จำกัดและประชาชนหนาแน่น บ้านราคาแพงมาก ประชาชนมีความเข้าใจในการอยู่ ร่วมกันเป็นอย่างดี มีสถาบันเปิดการเรียนการสอนเกี่ยวกับการจัดการด้านที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุดมานาน¹⁴

ในยุโรปได้มีกฎหมายบัญญัติถึงเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารไว้โดยเฉพาะ และถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ สมัยกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากเมืองสำคัญ ๆ ของยุโรปในสมัยนั้นคับแคบไม่สามารถขยายอาณาเขตออกไปได้ ทำให้ ประชาชนต้องอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น หรือมิฉะนั้นก็เกิดจากการที่บ้านเมืองถูกทำลายโดยอัคคีภัย หรือโดย ภัยธรรมชาติ เมื่อมีการก่อสร้างใหม่ประชาชนจึงมักนิยมการก่อสร้างบ้านพักอาศัยร่วมกัน โดยเข้าเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์รวมในอาคารที่ก่อสร้างขึ้น เช่น ในฝรั่งเศสเมื่อเกิดอัคคีภัยครั้งใหญ่ที่เมือง Rennes ในปี ค.ศ. 1720 เป็นต้น เมื่อมีความจำเป็นดังกล่าวแล้ว จึงมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายของท้องถิ่นบางแห่ง เช่น ได้บัญญัติไว้ในจารีตประเพณีของ Paris และ Nantes เป็นต้น¹⁵ แต่ในช่วงหลังของยุคกลางไปแล้วรัฐบาลของประเทศ ต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงมากขึ้น แนวความคิดในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารก็หยุดชะงักลง¹⁶ และในบาง

¹³ เฟิงอ้าง.

¹⁴ สมยศ แสงสุวรรณ (เชิงอรรถที่ 2) 2-3.

¹⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน, 'กรรมสิทธิ์รวมในอาคารแฟลตตามกฎหมายฝรั่งเศส' บทบัญญัติ 29 (มีนาคม 2515) 144.

¹⁶ Bruce Hawood, *Real Estate Principles*, 443.

ประเทศถึงกับยกเลิกไปเลย เช่น กฎหมายแพ่งสวิส ค.ศ.1912 ได้ออกมายกเลิกบทบัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคาร¹⁷ เป็นต้น

หลังสงครามโลกทั้งสองครั้ง ผลของสงครามทำให้กระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในยุโรปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตเมืองใหญ่ ๆ หลักเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารจึงเป็นที่นิยมกันมากอีกครั้งหนึ่ง เพราะการสร้างอาคารในลักษณะดังกล่าวไม่เป็นภาระหนักเกินไป เนื่องจากมีบุคคลหลายคนช่วยกันเฉลี่ยค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนรวม หรือมีฉันทนในกรณีที่มีผู้ก่อสร้างอาคารเช่นนี้ขึ้นก็ไม่เป็นภาระหนักแก่ผู้ซื้อ เพราะผู้ซื้อสามารถมีกรรมสิทธิ์เฉพาะส่วนที่ตนต้องการและตามกำลังเศรษฐกิจของตน¹⁸ อย่างไรก็ตาม หลักกรรมสิทธิ์รวมในอาคารตามที่ใช้กันอยู่เดิมในสมัยกลางนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมและชัดเจนเพียงพอ¹⁹ เมื่อความนิยมในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารทวีขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษที่ 20 ดังกล่าวแล้ว ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศทางยุโรปตะวันตกในระยะหลังยิ่งทวีมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขด้วยกฎหมายและพัฒนารูปแบบการถือกรรมสิทธิ์จนเป็นกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดดังเช่นในปัจจุบัน โดยมีกฎหมายเฉพาะออกมาเพื่อการนี้โดยตรง เช่น ในฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดฉบับลงวันที่ 28 มิถุนายน 1938 ขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารตามมาตรา 664 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส²⁰ ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง จนถึงกฎหมายเลขที่ 65-557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ซึ่งประเทศไทยนำมาเป็นแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มีผลบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้²¹

ในสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดขึ้นเป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1958 ต่อมาในปี ค.ศ.1960 ได้มีการสร้างอาคารชุดขึ้นแห่งแรกในสหรัฐอเมริกาที่ Salt Lake City มลรัฐ Utah แล้วมีการแพร่กระจายความคิดเกี่ยวกับอาคารชุดไปยังที่ต่าง ๆ รวมทั้งประเทศอื่นด้วย เฉพาะในสหรัฐอเมริกานั้นมีอาคารชุดหลายรูปแบบ เช่น อาคารชุดที่มีส่วนประกอบ (garden condominium complex) อาคารชุดแบบ townhome เป็นต้น²² แต่ทั้งนี้อาคารชุดในสหรัฐอเมริกาก็ยังมิได้มีขึ้นอย่างจริงจังจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1961 ได้มีการบัญญัติกฎหมาย The National Housing Act 1961 ขึ้น ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 234 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้ให้อำนาจ Federal Housing Administration รับรองการจดทะเบียนจำนองห้องชุดในอาคารได้ และภายหลังจากได้มี Federal Housing Administration model condominium statute ขึ้นใน

¹⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน (เชิงอรรถ 15) 144.

¹⁸ เพิ่งอ้าง, 144-145.

¹⁹ Patrich J. Rohan, Condominium Law and Practice Form Volume 1 (Matthaw & Company Incorporated, 1985) 2-2.

²⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน (เชิงอรรถ 15) 145.

²¹ วิกรม รัชชูปวงชน, คำอธิบายกฎหมาย ว่าด้วยทรัพย์สิน (บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด 2560) 426.

²² สุพิศ ประณีตพลกรัง (เชิงอรรถ 1) 2.

ปี ค.ศ. 1962 กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดก็แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา ในช่วงที่อาคารชุดกำลังเป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวางนี้เองได้มีองค์กรต่าง ๆ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับชาติเกิดขึ้นอย่างมากมาย ทั้งนี้ เพื่อปกป้องและส่งเสริมการอยู่อาศัยในรูปแบบของอาคารชุดที่สำคัญ ได้แก่ Community Association Institute ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1973 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลและคำแนะนำที่ทันเหตุการณ์และเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง จนถึงปี ค.ศ. 1976 ทุกรัฐในสหรัฐอเมริกา (ยกเว้นรัฐ Louisiana) ล้วนแต่มีกฎหมายอาคารชุดขึ้นใช้บังคับภายในรัฐของตนเองทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1980 สหรัฐอเมริกาก็ได้มีการยกร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาคารชุดใหม่โดย The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws และต่อมารัฐบาลกลาง (Federal State) ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศและบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากทุกรัฐในปีเดียวกันที่เรียกว่า The Uniform Condominium Act 1980 โดยมีผลบังคับใช้กับทุกรัฐและกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ขัดกับกฎหมายอาคารชุดภายในของรัฐนั้น ๆ ²³

ในประเทศเปอร์โตริโก (Puerto Rico) ซึ่งในขณะนั้นเป็นประเทศอาณานิคมและตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศใช้กฎหมายอาคารชุดเมื่อปี ค.ศ. 1951 เป็นประเทศที่มีการก่อสร้างอาคารชุดมากที่สุดในบรรดาประเทศแถบลาตินอเมริกาทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะประเทศเปอร์โตริโก เป็นเกาะเล็ก ๆ ที่มีประชากรหนาแน่น การคมนาคมยังไม่เจริญประกอบกับผลจากการพัฒนาประเทศทำให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ²⁴

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law อย่างประเทศอังกฤษ มีจุดเริ่มต้นในช่วงต้นของปี ค.ศ. 1508 โดยได้มีการยอมรับว่าการแยกส่วนความเป็นเจ้าของของอาคารชุดนั้นชอบด้วยกฎหมายจากการที่ศาลอังกฤษได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับบ้านหลายหลังที่ทับซ้อนลงในที่ดินเดียวกัน หลังจากนั้นช่วงต้นศตวรรษที่ 18 อาคารที่มีเจ้าของร่วมกันหลายคนได้รับการยอมรับอย่างดีทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสกอตแลนด์ โดยการอยู่อาศัยรูปแบบดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป ²⁵ ซึ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีรูปแบบการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ แต่รูปแบบกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ยังคงเป็นที่นิยมและแพร่หลายมากที่สุด ²⁶

ความเป็นมาของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมในประเทศสิงคโปร์ เมื่อย้อนไปในช่วงทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลเริ่มสนับสนุนการพัฒนาอพาร์ทเมนต์สูงเพื่อเป็นทางออกสำหรับวิกฤตที่อยู่อาศัยที่กำลังเติบโตของประเทศ ในเวลานั้นชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในบ้านจัดสรรแนวราบ ที่รัฐบาลสร้างขึ้น แต่การอยู่อาศัยใน

²³ สุวรรณ บัวเจริญ, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด กรณีศึกษา:ผู้จัดการทำผิดสัญญาทางแพ่งและทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543) 17-19.

²⁴ วิกรณ์ รัชชปวงชน (เชิงจรด 21) 427.

²⁵ ธนโชค คองประเสริฐ, 'มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของร่วมในช่วงเวลาที่เจ้าของโครงการยังโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่หมด' (การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 9.

²⁶ Patrick E. Kehoe, *Cooperates and Condominiums* (Oceana Publications Inc. 1974) 7.

บ้านจัดสรรนั้นก็เริ่มแออัดและไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเมือง เมื่อเข้าสู่ยุค 2000 ด้วยรูปแบบคอนโดมิเนียมที่ทันสมัย ผู้พัฒนาและหน่วยงานกำกับดูแลเริ่มตระหนักและรับรู้มากขึ้นเกี่ยวกับบรรณานิคมของชาวสิงคโปร์ บ้านในอุดมคติคือบ้านที่หันหน้าไปทางทิศเหนือและทิศใต้และเป็นที่ยอมรับมากขึ้น การพัฒนาส่วนใหญ่ในความเป็นจริงถือว่าเป็นมาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากสภาพอากาศที่ร้อนและชื้นของสิงคโปร์ ทำให้การเลือกบ้านจำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงแสงแดดทางทิศตะวันตก ปัจจุบันคอนโดมิเนียมเป็นตัวเลือกที่อยู่อาศัยยอดนิยมในสิงคโปร์ มีหลากหลายขนาดและหลากหลายสไตล์ ตั้งแต่ห้องชุดขนาดเล็กไปจนถึงยูนิตขนาดใหญ่ 5 ห้องนอน และรองรับที่หลากหลายนับร้อยรัฐบาลยังคงมีบทบาทอย่างแข็งขันในการพัฒนาและควบคุมตลาดคอนโดมิเนียมโดยมีนโยบายเพื่อให้แน่ใจว่าตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของชาวสิงคโปร์ โดยรวมแล้วประวัติศาสตร์ของคอนโดมิเนียมในสิงคโปร์ได้รับการหล่อหลอมจากความพยายามของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนเช่นเดียวกับวิวัฒนาการในประเทศไทย และมีแนวโน้มว่าสิ่งนี้ก็จะยังคงเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาคอนโดมิเนียมในอนาคต²⁷

2.3 ความหมายของอาคารชุด

ความเป็นมาของถ้อยคำว่า Condominium นั้น เป็นคำภาษาละติน (Latin) เกิดจากการผสมของคำว่า con แปลว่า Together หรือร่วมกัน ไปด้วยกัน กับคำว่า dominium ซึ่งหมายความว่า domain, property, ownership หรือทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ เมื่อนำคำสองคำมารวมกันเป็น condominium ซึ่งมีความหมายว่า shared property คือ เป็นทรัพย์สินที่ร่วมกัน แบ่งปันกัน หรือเป็นเจ้าของร่วมในทรัพย์สิน ปัจจุบันในหลายประเทศก็มีที่อยู่อาศัยในลักษณะของคอนโดมิเนียมหรือห้องชุด แต่อาจเรียกด้วยถ้อยคำที่แตกต่างกันไป²⁸

คำว่า “อาคารชุด” ตาม Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง ระบบกรรมสิทธิ์ที่แยกกรรมสิทธิ์ในส่วนบุคคลออกจากกรรมสิทธิ์ในส่วนของอาคารทั้งหลัง (System of separate ownership of individual units in multiple - unit building) แต่ในขณะที่เดียวกันผู้ถือกรรมสิทธิ์ทุกคนก็มีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพย์สินส่วนกลาง²⁹

ในกฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่า “กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแก่อาคารหรือกลุ่มอาคารที่ก่อสร้างขึ้นโดยความเป็นเจ้าของได้แบ่งกันระหว่างบุคคลหลายคนเป็นส่วน ๆ แต่ละส่วนประกอบด้วยส่วนที่เฉพาะตัวส่วนหนึ่ง และส่วนร่วมส่วนหนึ่งในส่วนที่เป็นส่วนกลาง ถ้าไม่มีการตกลงจัดตั้งเป็นองค์การ

²⁷ Property Limbrothers Editorial Team, ‘The Evolution of Condominium Features in Singapore’ <<https://www.propertylimbrothers.com/the-evolution-of-condominium-features-in-singapore/>> สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2566.

²⁸ สุพิศ ประณีตพลกรัง (เชิงอรรถ 1) 1.

²⁹ วิกรณ์ รักษ์ปวงชน (เชิงอรรถ 21) 421.

อย่างอื่น กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับด้วยแก่กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ซึ่งนอกจากที่ดิน การจัดปรับปรุง และการบริการ ส่วนกลางแล้ว ยังประกอบด้วยที่ดินเป็นแปลง ๆ จะได้ก่อสร้างหรือไม่ก็ตามที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัว”³⁰

กฎหมายอาคารชุดของสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความอาคารชุดไว้ว่าหมายถึง “อสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งส่วนกรรมสิทธิ์ออกเป็นส่วนบุคคล และส่วนที่เหลือเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างผู้เป็นเจ้าของส่วนบุคคลเหล่านั้น”³¹ และในกฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความอาคารชุดไว้ว่าหมายถึง “ที่ดินและอาคาร รวมทั้งทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งอยู่ในความควบคุมของระบบการควบคุมอะพาร์ตเมนต์”³²

กฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นให้ความหมายไว้ว่า อาคารชุดคืออาคารที่มีหลาย ๆ ส่วนอยู่ในอาคารเดียวกัน ซึ่งมีโครงสร้างอาคารแบ่งแยกเป็นสัดส่วนอิสระจากกันสำหรับการอยู่อาศัย (Residences) ร้านค้า (Stores) สำนักงาน (Offices) โกดังเก็บสินค้า (Warehouses) หรือพื้นที่ว่างส่วนอื่นใดที่ถูกนำมาใช้เสมือนกับเป็นตัวอาคาร ซึ่งในแต่ละส่วนนั้น ๆ อาจถือกรรมสิทธิ์เป็นสัดส่วนได้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด (Act on Building Unit Ownership)³³

กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ให้คำจำกัดความอาคารชุดหมายความว่า อาคารตั้งแต่ 2 ชั้นขึ้นไป ที่มีห้องชุดจำนวนมาก มีทางเดินและบันไดร่วมกัน ประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง มีระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการใช้งานร่วมกัน สำหรับครอบครัว บุคคล และองค์กร รวมทั้งอาคารที่มีห้องชุดให้เช่าที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัย และอาคารที่มีห้องชุดให้เช่าเอนกประสงค์ ทั้งเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัยและการประกอบธุรกิจ³⁴

กฎหมายอาคารชุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ให้ความหมายว่า อาคารชุด คือ ผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ (Interest in Real Property) ซึ่งประกอบไปด้วยผลประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ (Separate interest) ในห้องชุด หรือทรัพย์สินส่วนบุคคล เพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม และมีผลประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ในส่วนกลาง (Undivided Interest in Common) ทั้งทางตรงหรือโดยอ้อมรวมทั้งในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารและพื้นที่ส่วนกลางอื่น ๆ ของอาคารชุด นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์ที่แยกไว้ต่างหากในส่วนอื่น ๆ ของอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้นว่ามีชื่อถือกรรมสิทธิ์ร่วมในพื้นที่ส่วนกลาง รวมถึงที่ดินหรือผลประโยชน์ต่อเนื่องในพื้นที่ส่วนกลางดังกล่าว ซึ่งอาจถือโดยบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบเฉพาะ (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่านิติบุคคลอาคารชุด) สำหรับวัตถุประสงค์ในการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลในห้องชุดจะเข้าเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ถือหุ้นของอาคารชุดโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแยกกรรมสิทธิ์ออกจากของคนอื่น ๆ ที่มีอยู่ตามสัดส่วนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลกับกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง³⁵

³⁰ กฎหมายฝรั่งเศส เลขที่ 65 - 557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 มาตรา 1.

³¹ Uniform Condominium Act section 1 – 103 (7).

³² Session Laws Of Hawaii (Horizontal Property Act) 1961 section 2(i).

³³ Act on Building Unit Ownership (Act No.69 of April 4, 1962) section 1.

³⁴ Law No. 65/2014/QH13 (Socialist Republic of Vietnam) section 3 no.3.

³⁵ Republic Act (Republic of Philippines) No. 4726 section 2.

สำหรับกฎหมายอาคารชุดของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ให้ความหมายคำว่า “อาคารชุด” หมายความว่า อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมาย “อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ฯลฯ ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2522 หมายความว่า เรือน โรง สิ่งก่อสร้างขึ้นที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนี้³⁶ เมื่อพิจารณาจากความหมายตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 4 นั้น จะเห็นได้ว่า อาคารชุด เป็นเรื่องของการจัดการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอาคารเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งที่สำคัญ³⁷ โดยมีลักษณะการถือกรรมสิทธิ์หลายคน และแต่ละคนสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าวออกเป็นส่วน ๆ ได้ ซึ่งจะแบ่งออกเป็น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง หากขาดกรรมสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวไปก็ไม่ถือว่าเป็นอาคารแห่งนั้นเป็นอาคารชุดตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาคารชุดจึงเป็นเรื่องของบุคคลหลายคนที่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอาคารเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะต่างกับการถือกรรมสิทธิ์รวมหรือการเป็นเจ้าของรวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1356 ถึงมาตรา 1366 คำว่า “กรรมสิทธิ์รวมหรือเจ้าของรวม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น หมายความว่า บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเป็นเจ้าของรวมในกรรมสิทธิ์อันเดียวกันเจ้าของรวมคนหนึ่งย่อมมีสิทธิให้แบ่งทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์รวมได้ทราบเท่าที่เจ้าของรวมยังไม่ได้กำหนดส่วนของแต่ละคน และมีได้แบ่งส่วนของแต่ละคนให้แน่ชัดลงไปว่าส่วนของใครอยู่ตรงไหน ซึ่งมาตรา 1357 ให้สันนิษฐานไว้ทุกคนมีส่วนเท่า ๆ กันด้วย และกรรมสิทธิ์แต่ละคนย่อมครอบคลุมไปเหนือตัวทรัพย์นั้นทั้งหมดจนกว่าจะมีการแบ่งทรัพย์นั้น³⁸

2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล

นิติบุคคลมีขึ้นได้โดยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 65 นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

ทฤษฎีว่าด้วยเนื้อแท้แห่งความเป็นนิติบุคคล แต่ดั้งเดิมทีเดียว ในสมัยโรมัน คณะบุคคลที่อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวก็รู้จักสถาบันที่มีอำนาจเหนือบุคคลในครอบครัว และทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้แทนของคนในครอบครัวทั้งปวง นั่นคือ Paterfamilias ซึ่งเป็นอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ในตัวหัวหน้าครอบครัวที่เป็นบุคคลธรรมดาตนเอง อย่างไรก็ตามในสมัยโรมันนักกฎหมายยังไม่รู้จักทฤษฎีที่แยกบุคคลธรรมดาออกจากบุคคลสมมติหรือนิติบุคคล จนกระทั่งล่วงถึงสมัยใหม่ เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมพ่อค้า สมาคมช่างฝีมือ มากขึ้น สมาคมเหล่านี้จึงค่อย ๆ ได้รับการยอมรับว่ามีสภาพบุคคลแยกเป็นเอกเทศจากสมาชิกและสามารถทำการ

³⁶ เดชเดโช สุโชตินันท์, *คดีอาคารชุด คอนโด-ฟอง-คอนโด* (บริษัทธนนาเพรส จำกัด 2566).

³⁷ วิกรณ์ รัชชปวงชน (เชิงอรรถ 21) 423.

³⁸ วิชัย ตันติกุลานันท์, *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด กฎหมายคอนโดมิเนียม* (พิมพ์ครั้งที่ 7 ห้างหุ้นส่วน จำกัดพิมพ์อักษร 2551) 7.

ต่าง ๆ ได้ในนามของตนเอง นอกจากนี้้องค์กรศาสนาก็ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะพิเศษที่อาจทำการต่าง ๆ ได้ในนามของตนเอง อีกพวกหนึ่งซึ่งยอมรับว่ามีฐานะบุคคลแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิก ก็คือ “รัฐ” ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการใช้อำนาจปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันประเทศ และเพื่อการนี้รัฐย่อมสามารถมีสิทธิและหน้าที่ มีสภาพบุคคลเป็นเอกเทศจากราษฎร เพื่อประโยชน์ในอันที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้ลุล่วงไปได้โดยล่ำพั่งด้วย

การริเริ่มอธิบายว่า องค์กรหรือสถาบันบางแห่งควรมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายนี้ได้เริ่มขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ก็เนื่องจากความเติบโตทางการค้าพาณิชย์ แล้วความคิดนี้ก็แพร่หลายต่อไปในยุโรป ในศตวรรษที่ 15-16 นักกฎหมายอังกฤษได้อธิบายเรื่อง Corporate Personality³⁹ โดยได้อ้างว่า คณะบุคคลที่เข้ากันเป็นห้างหุ้นส่วนหรือสมาคมย่อมมีสภาพเป็นบุคคลโดยกฎหมายสมมติให้มีขึ้นเรียกว่าเป็น Artificial Person⁴⁰ ทฤษฎีที่อธิบายว่าสภาพบุคคลอาจมีได้โดยนิติสมมตินี้ได้พัฒนาเป็นระบบชัดเจนขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 เรียกว่า Fiction Theory และนับแต่นั้นมา ก็ได้มีการศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะเนื้อแท้ของนิติบุคคลมากขึ้นและมีการเสนอทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลต่าง ๆ มากมาย

ในทางทฤษฎีนั้นมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่านิติบุคคลนั้นเกิดมีขึ้นได้อย่างไร โดยมีแนวคิดที่สำคัญอยู่สองแนว แนวหนึ่งถือว่าสภาพบุคคลที่เกิดมีขึ้นตามธรรมชาติมิได้เฉพาะกรณีบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติ แม้สถาบัน คณะบุคคล ฯลฯ จะมีอยู่ในความเป็นจริง แต่สภาพบุคคลของนิติบุคคลจะเกิดมีได้ก็โดยกฎหมายสมมติรับรองให้มีให้เป็นขึ้นเท่านั้น เราเรียกทฤษฎีที่อธิบายเช่นนี้ว่า Fiction Theory หรือทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ บุคคลสำคัญที่สนับสนุนทฤษฎีนี้คือ Savigny นักนิติศาสตร์คนสำคัญของเยอรมัน ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่งถือว่า นิติบุคคลหาได้เป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นไม่ แต่เป็นบุคคลที่เกิดจากการที่คนหลายกันมา “เข้ากัน” และการ “เข้ากัน” เช่นนั้นก่อให้เกิดเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายมีชีวิตจิตใจและเป็นตัวของตัวเอง มีสถานะเป็นหน่วยทางสังคมอย่างแท้จริงขึ้นมา และยอมรับค่าในสังคมไม่ต่างไปจากบุคคลธรรมดา เราเรียกทฤษฎีเช่นนี้ว่า Real Corporation Theory หรือทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ ซึ่งเป็นทฤษฎีของ Gierke นักนิติศาสตร์คนสำคัญของเยอรมันอีกท่านหนึ่ง ในสมัยหลังต่อจาก Savigny แนวความคิดทางทฤษฎีทั้งสองประการนี้ส่งผลในทางนิติบัญญัติและในทางปฏิบัติอย่างใหญ่หลวงในปัจจุบัน

ข้อโต้แย้งทางทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความคิดในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาสภาพบุคคลในระบบกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปลงได้เป็นระบบใหญ่ ๆ 3 ระบบด้วยกัน คือ

1. นิติบุคคลอาจจัดตั้งขึ้นโดยอิสระ (Free Corporation System) กล่าวคือ กฎหมายรับรองให้นิติบุคคลเกิดขึ้น เมื่อปรากฏว่าคณะบุคคลหรือองค์กรใดได้จัดตั้งกันเป็นตัวเป็นตน มีสถานที่ตั้ง มีวัตถุประสงค์และผู้แทนครบถ้วนตามเงื่อนไขในกฎหมายแล้ว ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเลยโดยอัตโนมัติ ผู้ประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลไม่จำเป็นต้องทำการอย่างอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากนั้นอีก แนวความคิดเช่นนี้เป็นผลมาจากการยอมรับทฤษฎี Real Corporation Theory นั้นเอง วิธีนี้มีปฏิบัติอยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ตามมาตรา 52

³⁹ W. Kunkel, Juristische Person in : RVglHW, Bd.IV, S. 560.

⁴⁰ Blackstone, Commentaries on the laws of England, 7th ed.,1775 I cap.18.

ประมวลกฎหมายแพ่งสวิส โดยใช้กับการจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจการค้า และการจัดตั้งมูลนิธิประจำตระกูลหรือมูลนิธิทางศาสนา

2. การจัดตั้งเป็นนิติบุคคลทำได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น (Concession System) ระบบนี้เป็นระบบที่สะท้อนความคิดว่านิติบุคคลเกิดขึ้นได้จากอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นความคิดที่สืบมาจากการรับ Fiction Theory อย่างเต็มตัว โดยวิธีขออนุญาตนี้ รัฐก็จะสามารถกำหนดจำนวนนิติบุคคลหรือกำหนดเงื่อนไขตามที่รัฐเห็นสมควร ให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการจำกัดและควบคุมการจัดตั้ง ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลอย่างใกล้ชิดนั่นเอง ความคิดนี้แม้จะคับแคบในแง่ที่ทำให้เอกชนไม่มีอิสระในการก่อตั้งนิติบุคคล แต่ก็ยังเป็นประโยชน์แก่รัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะจัดควบคุมการก่อตั้งและดำเนินการของนิติบุคคลบางประเภท ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับผลประโยชน์สำคัญของรัฐ วิธีนี้แต่เดิมมาเป็นที่ยอมรับกันในหมู่ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอังกฤษ แต่ปัจจุบันนี้ใช้อย่างจำกัดมาก ในเยอรมันใช้ระบบขออนุญาตเฉพาะกรณีการจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจการค้า (มาตรา 80 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน)

3. นิติบุคคลอาจจัดตั้งขึ้นโดยผู้ขอจัดตั้งปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วไปขอตระเบียนนิติบุคคลต่อเจ้าพนักงาน (Normative System) ในกรณีเช่นนี้ หากผู้ขอจัดตั้งนิติบุคคลได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือมีคุณสมบัติตามที่วางไว้ครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่จดทะเบียนนิติบุคคลให้ไม่สามารถบ่ายเบี่ยงได้ ระบบนี้อาจนับว่าเป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างความคิด Fiction Theory กับ Free Corporation Theory และให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือหมู่คณะ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญพอสมควร วิธีนี้เป็นที่ยอมรับอยู่ในหลายประเทศ สวิสใช้วิธีนี้แก่สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เชิงธุรกิจการค้า (มาตรา 52 วรรค 1,2 ประมวลกฎหมายแพ่งสวิส) และเยอรมันใช้วิธีนี้ในกรณีจดทะเบียนสมาคมทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์เชิงธุรกิจการค้า (มาตรา 21,55 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน)⁴¹

2.5 แนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพ สำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม

แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพ (Physical Resource Management) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดหา การใช้ และการบำรุงรักษาทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นวัตถุหรือสิ่งของที่สามารถสัมผัสได้ เช่น อาคาร สถานที่ เครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุต่างๆ โดยแนวคิดนี้มีความสำคัญในหลายภาคส่วน ทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคการศึกษา เพราะการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพที่มีประสิทธิภาพสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดต้นทุน และเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้ ซึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพสำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม เช่น คอนโดมิเนียม อาคารชุด หรือหมู่บ้านจัดสรร นั้น เป็นการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นวัตถุหรือสิ่งของที่ใช้ร่วมกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของผู้พัก

⁴¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *หลักกฎหมายบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 7 บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2559) 249-253.

อาศัย แนวคิดนี้ครอบคลุมหลายด้าน ตั้งแต่การวางแผน การจัดหา การใช้ และการบำรุงรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัย โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพ มีดังต่อไปนี้

1. การวางแผนทรัพยากร

การวางแผนทรัพยากรเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพสำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม ซึ่งรวมถึงการระบุความต้องการทรัพยากร ประเมินทรัพยากรที่มีอยู่ และวางแผนการจัดหาทรัพยากรในอนาคต ตัวอย่างเช่น การวางแผนพื้นที่ส่วนกลางที่ใช้ร่วมกัน เช่น สวนหย่อม สระว่ายน้ำ ห้องฟิตเนส และที่จอดรถ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้พักอาศัยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2. การจัดหาและจัดการทรัพยากร

การจัดหาและจัดการทรัพยากรเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการรับประกันว่าทรัพยากรที่จัดหามานั้นมีคุณภาพสูง มีความคุ้มค่า และสามารถใช้งานได้ในระยะยาว การจัดหาทรัพยากรต้องพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น ราคา คุณภาพ และความพร้อมใช้งาน นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดการทรัพยากรที่จัดหาอย่างเหมาะสม รวมถึงการติดตามและตรวจสอบสถานะของทรัพยากรเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบำรุงรักษาและการซ่อมแซม

การบำรุงรักษาและการซ่อมแซมทรัพยากรที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาสภาพการใช้งานและความปลอดภัยของผู้พักอาศัย การบำรุงรักษาเชิงป้องกัน (Preventive Maintenance) ช่วยลดการเสื่อมสภาพของทรัพยากรและยืดอายุการใช้งาน ส่วนการบำรุงรักษาเชิงแก้ไข (Corrective Maintenance) เป็นการดำเนินการเมื่อทรัพยากรเกิดความเสียหายหรือต้องการการซ่อมแซม

4. การบริหารจัดการคลังสินค้า

การจัดการคลังสินค้าที่มีประสิทธิภาพช่วยให้สามารถติดตามสถานะของทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง ลดการเก็บสะสมทรัพยากรที่ไม่จำเป็น และลดการสูญเสียทรัพยากร การใช้ระบบการจัดการคลังสินค้าที่ทันสมัยสามารถช่วยให้การจัดการคลังสินค้ามีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การจัดการความปลอดภัย

การดูแลรักษาความปลอดภัยของทรัพยากรกายภาพเป็นสิ่งสำคัญเพื่อป้องกันการสูญหาย การถูกทำลาย หรือการโจรกรรม การใช้ระบบความปลอดภัยที่เหมาะสม เช่น ระบบกล้องวงจรปิด ระบบการเข้าถึงที่มีการควบคุม และการประกันภัย สามารถช่วยลดความเสี่ยงได้

6. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการติดตามและบริหารจัดการทรัพยากร เช่น ระบบการจัดการสินทรัพย์ (Asset Management System) และระบบการจัดการคลังสินค้า (Inventory Management System) ช่วยให้สามารถติดตามสถานะและการใช้งานทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้เทคโนโลยีในการจัดการข้อมูลและการประสานงานระหว่างผู้พักอาศัยและผู้ดูแลระบบสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและลดข้อผิดพลาด

7. การอบรมและพัฒนาบุคลากร

การอบรมและพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพเป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มความรู้และทักษะในการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การมีบุคลากรที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสมสามารถช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

8. การวางแผนงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับการจัดหาทรัพยากร การบำรุงรักษา และการซ่อมแซมช่วยให้สามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการใช้งบประมาณเกินจำเป็น การวางแผนงบประมาณที่ดีควรมีการพิจารณาจากข้อมูลและการประเมินผลการใช้งานทรัพยากรในอดีต

9. การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลการใช้งานทรัพยากรเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพและปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการวางแผนปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร การติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอช่วยให้สามารถปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรให้ดีขึ้น

ประโยชน์ของการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพสำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานทรัพยากร การบริหารจัดการที่ดีช่วยให้ทรัพยากรสามารถถูกใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและลดการสูญเสียทรัพยากร

2. ลดต้นทุนการดำเนินงาน**: การวางแผนและการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพช่วยลดต้นทุนในการจัดหาทรัพยากรและการบำรุงรักษา

3. เพิ่มความปลอดภัยและลดความเสี่ยง การดูแลรักษาความปลอดภัยของทรัพยากรกายภาพช่วยลดความเสี่ยงจากการสูญหาย การเสียหาย หรือการโจรกรรม

4. เพิ่มความพึงพอใจของผู้พักอาศัย**: การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีช่วยให้ผู้พักอาศัยมีความพึงพอใจมากขึ้น เนื่องจากสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการบริการที่ดี

5. ส่งเสริมความยั่งยืน**: การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการบำรุงรักษาที่เหมาะสมช่วยยืดอายุการใช้งานของทรัพยากรและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ⁴²

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการตามกฎหมายของไทย

ในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทยจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยมักมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว (Individual responsibility) ผู้รับผิดชอบคนเดียวดังกล่าวจึงมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจนั้นในลักษณะของการเป็น “เจ้าภาพ” ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการเร่งรัด ติดตาม ตลอดจนประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรทางปกครองโดย

⁴² Physical Resource Management by G.R. Renard, A.S. Ressang, and M. Rauner.

มอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียวเป็นการเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจโดยไม่รอบคอบ และเสี่ยงต่อการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากไม่มีการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ประกอบกับงานบางอย่างจำเป็นต้องได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้านหรือต้องการให้เกิด การประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหลายหน่วยงาน รวมทั้งไม่มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงเริ่มมีการใช้การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการขึ้น โดยการมอบความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการดำเนินการหรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ให้แก่ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) แทนที่จะมอบให้เป็นหน้าที่ของบุคคลคนเดียว และลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเหลือเพียงการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น โดยรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะกรรมการค่อนข้างจะเป็นที่นิยมในประเทศไทยกลุ่มแอ่งไกลแซกซอนเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจไว้ในมือของบุคคลเดียว⁴³

ในส่วนนี้จึงเป็นการสรุปเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์ของการใช้ระบบคณะกรรมการตามที่มีการใช้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ โดยนำข้อคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่เคยศึกษาปัญหาของคณะกรรมการไว้แล้วซึ่งระบบคณะกรรมการนั้นก็มิทั้งข้อดีและข้อเสีย และในที่สุดก็ต้องมีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายต่อไป

ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่าง โดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยสมาชิกในคณะกรรมการมักจะถูกกำหนดให้การทำคณะกรรมการเป็นพิเศษจากการทำงานตามปกติ ซึ่งในทางการบริหารนั้นเรากล่าวว่าคณะกรรมการเป็นการกระทำของกลุ่ม และถือว่าคณะกรรมการเป็นกลุ่มก่อให้เกิดการรวมพลัง (Synergy) ผลรวมของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็นกลุ่มย่อมมีมากกว่าผลรวมของงานที่เกิดจากต่างคนต่างทำคณะกรรมการเป็นกลุ่มที่เกิดจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่หรือภาระที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ (temporary committee) ก็ได้⁴⁴ คณะกรรมการอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น Board, Commission, Task Force หรือ Team Work

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการนั้น อาจเป็นไปได้ด้วยความมุ่งหมายหลายประการ เช่น

1. ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ
2. ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจ

⁴³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ‘คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ’ วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 เมษายน 2526, 63.

⁴⁴ สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ (กันยายน 2554 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) 2-10.

3. ให้คณะกรรมการทำหน้าที่แต่เฉพาะศึกษารายละเอียดโดยไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจ
4. ให้คณะกรรมการให้คำแนะนำแก่ผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจตามที่เสนอหรือไม่ก็ได้
5. ให้คณะกรรมการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจในทางธุรกิจหรือการปฏิบัติราชการ

การศึกษาประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการของอาคารชุดในประเทศไทยและต่างประเทศ ทำให้ทราบถึงความจำเป็นในการจัดสรรที่อยู่อาศัยในรูปแบบของอาคารชุดในพื้นที่อันเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยมีการร่างกฎหมายอาคารชุดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและรับรองกรรมสิทธิ์ให้แก่เจ้าของห้องชุด รวมถึงการศึกษาทฤษฎีนิติบุคคลและแนวคิดการบริหารทรัพยากรกายภาพ สำหรับที่อยู่อาศัยแบบรวม นั้นสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการภายในอาคารชุดโดยมีนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการได้ และการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายของไทย ทำให้ทราบหลักการของระบบคณะกรรมการและข้อดีของระบบคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มเป็นองค์กรหรือคณะบุคคลขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยการมีเป้าหมายเดียวกัน และก่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งหากนำระบบคณะกรรมการมาปรับใช้อาจมีประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขปัญหาอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล อันมีสาเหตุมาจากการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

กฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุดของประเทศไทย

กฎหมายอาคารชุดของแต่ละประเทศนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะที่คล้ายกัน โดยจะมีความแตกต่างกันในบางบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น ในเรื่องของข้อบังคับที่เจ้าของห้องชุดจะต้องปฏิบัติตาม หรือ ข้อบังคับในการจัดการแก้ไขข้อโต้แย้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายของต่างประเทศที่ผู้เขียนเลือกมาศึกษานั้น มีบทบัญญัติในเรื่องของการควบคุมดูแลการบริหารจัดการอาคารชุดของนิติบุคคลอาคารชุดไว้ โดยการมีหน่วยงานเฉพาะที่ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแต่เพื่อกำกับดูแล หรือเพื่อรับจดทะเบียนตามกฎหมายอาคารชุดเท่านั้น กล่าวคือมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายอาคารชุดของประเทศนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมมาตรฐานของการเป็นผู้จัดการนิติบุคคลในอาคารชุด และเพื่อให้มีบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาคารชุดดังกล่าว ในอันที่จะบังคับใช้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุด โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อโต้แย้งหรือข้อร้องเรียนต่าง ๆ ให้แก่เจ้าของห้องชุด โดยเฉพาะ เพื่อคงความมีอยู่ของนิติบุคคลอาคารชุดให้ได้รับการดูแลทรานานทนผ่านการตรวจสอบและควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยที่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแล และแก้ไขปัญหการบริหารจัดการอาคารชุดของนิติบุคคลอาคารชุดที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นเฉพาะ หรือการมีมาตรฐานขั้นต่ำทางกฎหมายที่กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดมีผู้จัดการที่ผ่านการอบรมและได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดโดยเฉพาะ

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ที่ใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการอาคารชุด (Condominiums) คือ “Act on Ownership and Management of Condominium Buildings” หรือในภาษาเกาหลีเรียกว่า “집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률” โดยบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1962) ซึ่งได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมและท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการอาคารชุดมีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นในการจัดการและบริหารจัดการอาคารชุดเพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของห้องชุดแต่ละห้อง คณะกรรมการหรือสมาคมเจ้าของร่วม เพื่อกำหนดดูแลการบริหารจัดการอาคารชุดอย่างถูกต้อง ซึ่งเรื่องสำคัญในกฎหมายอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญหลายประการ อาทิเช่น

1. การกำหนดสิทธิในการใช้งานและการเพิ่มเติมของอาคารชุด
2. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของห้องชุดแต่ละห้อง

3. การกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการหรือสมาคมเจ้าของร่วม
4. การกำหนดกระบวนการในการประชุมของคณะกรรมการหรือสมาคมเจ้าของร่วม
5. การกำหนดการจัดการทรัพยากรที่ร่วมกันของอาคารชุด เช่น พื้นที่ส่วนกลางและการบริการเพื่อส่วนรวม

3.1.1 บทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นควบคุมดูแลนิติบุคคลอาคารชุด

ในกฎหมายอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานเฉพาะที่มีบทบาทในการดูแลและบริหารจัดการอาคารชุด โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจเข้าจัดการอาคารชุดในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจเข้าแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการโดยตรง มิใช่เพียงกำกับดูแลเหมือนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ของไทย กล่าวคือ ในมาตรา 26-5 อนุมาตรา (1) ได้กำหนดให้ในกรณีที่น่าจะเป็นต่อการบริหารอาคารชุดเพื่อให้การบริหารจัดการอาคารชุดมีประสิทธิภาพและเพื่อความอยู่รอดของเจ้าของห้องชุดในอาคารชุด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจเรียกให้นิติบุคคลอาคารชุดรายงานข้อมูลเรื่องสำคัญ ซึ่งในกฎหมายได้บัญญัติเป็นประเด็นปัญหาไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอาทิเช่นในเรื่องการเก็บเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลาง การใช้จ่ายเงินสำหรับการซ่อมแซมอาคารชุดตามกฎหมาย หรือการแต่งตั้งหรือไล่ออกผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เป็นต้น⁴⁵

3.1.2 บทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาคารชุด

ในกฎหมายอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้นั้น มาตรา 52-2 และ 52-3 มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในอาคารชุด โดยที่เจ้าของห้องชุดหรือนิติบุคคลอาคารชุดไม่ต้องไปดำเนินการฟ้องร้องและเสียค่าใช้จ่ายเองอย่างเช่นตามกฎหมายอาคารชุดของไทย โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด” ทำให้ปัญหาการบริหารงานอาคารชุดในประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานอาคารชุดโดยเฉพาะคอยตรวจสอบและดูแลการบริหารงานอยู่ตลอด และทำให้ไม่มีปัญหาอาคารชุดขาดการบริหารหรือไม่มีนิติบุคคล ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายโดยเฉพาะรวมถึงในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

“มาตรา 52-2 (คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด)

(1) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด (ต่อไปจะเรียกว่า “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย”) จะต้องถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้เขตอำนาจของเมืองหลวงพิเศษ, เทศบาลเมือง, เมืองพิเศษอิสระ, จังหวัด, หรือจังหวัดอิสระพิเศษ (ต่อไปจะเรียกว่า “เมือง/จังหวัด”) เพื่อพิจารณาและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับอาคารที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้

(2) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะพิจารณาและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ละเรื่อง (ต่อไปจะเรียกว่า “ข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด”) ตามคำร้องของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในข้อพิพาท:

⁴⁵ Act on ownership and management of condominium buildings Article 26-5.

1. ข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับอาคารที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ แต่จะไม่รวมข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการรับประกันและการซ่อมแซมข้อบกพร่องในที่พักอาศัย
2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือการปลดผู้จัดการหรือสมาชิกของคณะกรรมการบริหารหรือเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การบริหารหรือคณะกรรมการบริหาร
3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและการจัดการหรือการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินส่วนกลาง
4. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเก็บ การจัดการ และการใช้จ่ายค่าส่วนกลาง
5. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือการแก้ไขข้อบังคับ
6. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการรื้อถอน การแบ่งปันค่าใช้จ่าย และการคืนสิทธิ์การถือครองส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับปรุง
- 6-2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ชีวิตร่วมกัน เช่น เสียงรบกวน การสั่นสะเทือน และกลิ่นเหม็น
7. ข้อพิพาทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาคารที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

“มาตรา 52-3 (การจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการใกล้เคียง)

(1) คณะกรรมการใกล้เคียงจะประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 10 คน รวมถึงประธานและรองประธานหนึ่งคน

(2) สมาชิกของคณะกรรมการใกล้เคียงจะได้รับการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการ/ผู้ว่าจังหวัดที่เกี่ยวข้องจากบุคคลต่อไปนี้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด ในกรณีนี้ จะต้องรวมบุคคลอย่างน้อยสองคนตามอนุวรรค 1 และ 2 ตามลำดับ:

1. บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขข้อพิพาท เช่น การใกล้เคียงและการอนุญาตตุลาการ และมีประสบการณ์การสอนในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไปอย่างน้อยสามปี

2. บุคคลที่มีใบอนุญาตทนายความและมีประสบการณ์ในด้านกฎหมายอย่างน้อยสามปี

3. บุคคลที่มีความรู้เชิงวิชาชีพด้านงานก่อสร้าง การประเมินข้อบกพร่อง หรือการจัดการที่พักรวม และมีประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสามปี

4. เจ้าหน้าที่รัฐในระดับที่ 5 ขึ้นไปที่สังกัดเมือง/จังหวัดที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสามปี

(3) ประธานคณะกรรมการใกล้เคียงจะได้รับการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการ/ผู้ว่าจังหวัดที่เกี่ยวข้องจากสมาชิกคณะกรรมการ ⁴⁶

⁴⁶ Act on ownership and management of condominium buildings Article 52-2 - 52-3.

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศแคนาดา รัฐออนแทรีโอ

3.2.1 องค์การเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาคารชุดเพื่อควบคุมและพัฒนานิติบุคคลอาคารชุด

ในรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา มีองค์การตามกฎหมายที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดโดยเฉพาะ มีชื่อว่า “Condominium Management Regulatory Authority of Ontario (CMRAO)” โดยกำเนิดขึ้นตามกฎหมาย Ontario Condominium Management Services Act, 2015 ซึ่งกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นในรัฐออนแทรีโอ เพื่อกำกับดูแลและควบคุมการบริหารจัดการคอนโดมิเนียมในพื้นที่ กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการคอนโดมิเนียมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และเป็นธรรมสำหรับเจ้าของห้องชุดและผู้พักอาศัย โดยมีการกำหนดบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้:

1. การจัดตั้ง CMRAO: กฎหมายนี้ได้จัดตั้ง Condominium Management Regulatory Authority of Ontario (CMRAO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารจัดการคอนโดมิเนียมในรัฐออนแทรีโอ โดยมีอำนาจในการออกใบอนุญาต ควบคุมพฤติกรรม และกำกับดูแลผู้บริหารจัดการคอนโดมิเนียม

2. การออกใบอนุญาตเพื่อประกอบอาชีพบริหารอาคารชุด: สำหรับผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพเป็นผู้บริหารจัดการอาคารชุดในออนแทรีโอต้องได้รับใบอนุญาตจาก CMRAO กฎหมายนี้กำหนดเกณฑ์และข้อกำหนดในการขอใบอนุญาตและรักษาใบอนุญาต เช่น การฝึกอบรม การสอบความรู้ และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. มาตรฐานวิชาชีพ: กฎหมายกำหนดมาตรฐานวิชาชีพที่ผู้บริหารจัดการอาคารชุดต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส มาตรฐานเหล่านี้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานด้านการเงิน การจัดการทรัพย์สิน และการสื่อสารกับเจ้าของห้องชุดและผู้พักอาศัย

4. การควบคุมและการบังคับใช้: CMRAO มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของผู้บริหารจัดการอาคารชุด รวมถึงการตรวจสอบข้อร้องเรียนและการลงโทษในกรณีที่เกิดการกระทำผิด เช่น การปรับ การพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต

5. การคุ้มครองผู้บริโภค: กฎหมายนี้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของเจ้าของห้องชุดและผู้พักอาศัย เช่น การกำหนดให้ผู้บริหารจัดการต้องมีประกันภัยความรับผิด และการจัดการกับข้อร้องเรียนอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว

6. การศึกษาและการฝึกอบรม: กฎหมายกำหนดให้ CMRAO มีหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารจัดการอาคารชุด เพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ

Condominium Management Regulatory Authority of Ontario (CMRAO): ถือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการลงทะเบียนและควบคุมนักบริหารจัดการอาคารชุดในต่างประเทศ และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารจัดการอาคารชุดในรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา เป็นตัวกลางที่รับผิดชอบในการลงทะเบียนและควบคุมนักบริหารจัดการคอนโดมิเนียมในออนแทรีโอ ซึ่งหน้าที่หลักของ CMRAO รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

1. การลงทะเบียนและควบคุมนักบริหารจัดการอาคารชุด: CMRAO มีหน้าที่ในการลงทะเบียนนักบริหารจัดการอาคารชุดและกำกับดูแลพฤติกรรมของพวกเขาตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
2. การให้คำแนะนำและการศึกษา: CMRAO ให้คำแนะนำและสนับสนุนนักบริหารจัดการคอนโดมิเนียมเพื่อให้พวกเขาเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
3. การพัฒนามาตรฐานและการฝึกอบรม: CMRAO มีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานและข้อกำหนดสำหรับนักบริหารจัดการอาคารชุดและให้บริการการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะให้กับนักบริหาร
4. การส่งเสริมความเข้าใจและการรับรู้ CMRAO ทำงานร่วมกับชุมชนอาคารชุดและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กรเพื่อส่งเสริมความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของการบริหารจัดการอาคารชุดที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

Condominium Management Regulatory Authority of Ontario (CMRAO) เป็นหน่วยงานที่ช่วยให้คอนโดมิเนียมในออนแทรีโอมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารจัดการอาคารชุดในรัฐออนแทรีโอของแคนาดาอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นมาตรฐานสูง CMRAO โดยรวมแล้ว Ontario Condominium Management Services Act, 2015 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับเจ้าของห้องชุดและผู้พักอาศัยในคอนโดมิเนียมในออนแทรีโอว่าการบริหารจัดการทรัพย์สินของพวกเขาจะเป็นไปอย่างมืออาชีพและมีมาตรฐานสูง โดยการมี CMRAO เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสำคัญที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Condominium Management Services Act, 2015 โดยมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและจัดการดูแลโดยเฉพาะ อีกทั้งช่วยให้คอนโดมิเนียมในออนแทรีโอมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องด้วย⁴⁷

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฮาวาย

3.3.1 บทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายอาคารชุด รวมถึงการตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับอาคารชุด

กฎหมายที่เกี่ยวกับอาคารชุดในรัฐฮาวายของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “Hawaii Condominium Property Act” (Hawaii Revised Statutes Chapter 514B)” ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลอาคารชุด หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ “Real Estate Commission” ของรัฐฮาวาย ซึ่งอยู่ภายใต้ “Department of Commerce and Consumer Affairs (DCCA)” หน่วยงานนี้มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์รวมถึงอาคารชุด รวมถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้:

1. อนุมัติและควบคุมการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตของผู้พัฒนาอาคารชุด
2. การบังคับใช้กฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุด

⁴⁷ ‘Legislation’ <<https://cmrao.ca/organization/legislation>> สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2567.

3. การจัดการและตรวจสอบข้อร้องเรียนและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคอนโดมิเนียม
4. ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลแก่ประชาชนและผู้พัฒนาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

โดยคำนิยามในมาตรา 514B-3 กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการ” นั้น ให้หมายถึงคณะกรรมการอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ⁴⁸

และในมาตรา 514B-61 เป็นมาตราที่ให้อำนาจของคณะกรรมการอสังหาริมทรัพย์ของรัฐไว้ โดยเฉพาะ กล่าวคือ มีอำนาจดำเนินการสืบสวน ออกคำสั่งยุติและเลิกใช้ และดำเนินการในศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับแก่บุคคลใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องและส่งเสริมกับวัตถุประสงค์แห่งบทบัญญัตินี้

อีกทั้งหากปรากฏว่าบุคคลใดมีส่วนร่วม หรือกำลังจะมีส่วนร่วมในการกระทำหรือการปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติบางส่วนแห่งกฎหมายอาคารชุด หรือกฎหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคณะกรรมการอาจคงการดำเนินการในศาลที่เหมาะสมเพื่อสั่งการให้กระทำการหรือการปฏิบัตินั้นหรืออื่น ๆ โดยไม่ต้องมีการพิจารณาคดีทางปกครองล่วงหน้า การบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสม โดยคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องวางหลักประกันหรือพิสูจน์ว่าไม่มีการแก้ไขทางกฎหมายที่เพียงพอเพื่อรักษาการดำเนินการไว้เป็นต้น⁴⁹

⁴⁸ [S514B-3] "Commission" means the real estate commission of the State.

⁴⁹ [S514B-61] General powers and duties of commission.

(a) The commission may:

(1) Adopt, amend, and repeal rules pursuant to chapter 91;

(2) Assess fees;

(3) Conduct investigations, issue cease and desist orders, and bring an action in any court of competent jurisdiction to enjoin persons, consistent with and in furtherance of the objectives of this chapter;

(4) Prescribe forms and procedures for submitting information to the commission; and

(5) Prescribe the form and content of any documents required to be submitted to the commission by this chapter.

(b) If it appears that any person has engaged, is engaging, or is about to engage in any act or practice in violation of this part, part V, section 514B-103, 514B-132, 514B-134, 514B-149, sections 514B-152 to 514B-

154, or any of the commission's related rules or orders, the commission, without prior administrative proceedings, may maintain an action in the appropriate court to enjoin that act or practice or for other appropriate relief. The commission shall not be required to post a bond or to prove that no adequate remedy at law exists in order to maintain the action.

(c) The commission may exercise its powers in any action involving the powers or responsibilities of a developer under this part, part V, section 514B-103, 514B-132, 514B-134, 514B-149, or sections 514B-

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา

3.4.1 บทบัญญัติที่เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด

ในรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย “Florida Condominium Act” ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐบัญญัติที่ระบุเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การดำเนินงาน และสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของห้องชุดที่อยู่ในห้องชุดของรัฐฟลอริดา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารจัดการห้องชุดจะเป็นไปตามมาตรฐานที่มีคุณภาพและเป็นระบบ เพื่อปกป้องสิทธิและสวัสดิการของเจ้าของห้องชุดและชุมชนทั้งหมดในอาคารชุดนั้น นอกจากนี้กฎหมายยังรวบรวมกฎและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสมาคม การชำระค่าใช้จ่าย การเรียกเก็บเงิน การเปิดเผยข้อมูล และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสมาคมห้องชุด

(1) บทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามหนี้

โดยในกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดหน้าที่ของสมาคมหรือนิติบุคคลอาคารชุดไว้โดยเฉพาะว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดสมาคมจะต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่เจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระล่วงหน้า 14 วัน

(2) บทบัญญัติที่กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยหนี้ต่อหน้าคณะกรรมการ

โดยในกฎหมายดังกล่าวยังมีมาตรการในการเปิดโอกาสให้เจ้าของห้องชุดนั้นชี้แจงและไกล่เกลี่ยหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางดังกล่าวต่อคณะกรรมการเป็นจำนวนอย่างน้อย 3 คนด้วย ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายอาคารชุดของไทยที่ให้ผู้จัดการนิติบุคคลต้องดำเนินการฟ้องบังคับคดีทางแพ่งต่อศาลเอง โดยไม่มีมาตรการ

152 to 514B-154.

(d) The commission may accept grants-in-aid from any governmental source and may contract with agencies charged with similar functions in this or other jurisdictions, in furtherance of the objectives of this chapter.

(e) The commission may cooperate with agencies performing similar functions in this and other jurisdictions to develop uniform filing procedures and forms, uniform disclosure standards, and uniform administrative practices, and may develop information that may be useful in the discharge of the commission's duties.

(f) In issuing any cease and desist order or order rejecting or revoking the registration of a condominium project, the commission shall state the basis for the adverse determination and the underlying facts.

(g) The commission, by rule, may require bonding at appropriate levels over time, escrow of portions of sales proceeds, or other safeguards to assure completion of all improvements that a developer obligated to complete, or has represented that it will complete. [L 2005, c93, pt of §3]

ทางกฎหมายให้ผู้จัดการนิติบุคคลดำเนินการเพื่อการบังคับชำระหนี้เอาแก่เจ้าของห้องชุดเหมือนเช่นกฎหมาย Florida Condominium Act ก่อน⁵⁰

(3) บทบัญญัติที่กำหนดลำดับการหักชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง

ในกฎหมาย Florida Condominium Act มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงลำดับของการหักค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางสำหรับเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระด้วย โดยกำหนดไว้ว่า เมื่อมีการชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุด ให้หักดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ค่าใช้จ่ายในการทวงถามหรือค่าทนายความ ก่อน แล้วจึงหักเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางอันเป็นต้นเงินเป็นลำดับสุดท้าย⁵¹

⁵⁰ 718.303 Obligations of owners and occupants; remedies.—

(3) The association may levy reasonable fines for the failure of the owner of the unit or its occupant, licensee, or invitee to comply with any provision of the declaration, the association bylaws, or reasonable rules of the association. A fine may not become a lien against a unit. A fine may be levied by the board on the basis of each day of a continuing violation, with a single notice and opportunity for hearing before a committee as provided in paragraph (b). However, the fine may not exceed \$100 per violation, or \$1,000 in the aggregate.

(b) A fine or suspension levied by the board of administration may not be imposed unless the board first provides at least 14 days' written notice to the unit owner and, if applicable, any tenant, licensee, or invitee of the unit owner sought to be fined or suspended, and an opportunity for a hearing before a committee of at least three members appointed by the board who are not officers, directors, or employees of the association, or the spouse, parent, child, brother, or sister of an officer, director, or employee. The role of the committee is limited to determining whether to confirm or reject the fine or suspension levied by the board. If the committee does not approve the proposed fine or suspension by majority vote, the fine or suspension may not be imposed. If the proposed fine or suspension is approved by the committee, the fine payment is due 5 days after notice of the approved fine is provided to the unit owner and, if applicable, to any tenant, licensee, or invitee of the unit owner. The association must provide written notice of such fine or suspension by mail or hand delivery to the unit owner and, if applicable, to any tenant, licensee, or invitee of the unit owner.

⁵¹ 718.116 Assessments; liability; lien and priority; interest; collection.—

(3) Assessments and installments on assessments which are not paid when due bear interest at the rate provided in the declaration, from the due date until paid. The rate may not exceed the rate allowed by law, and, if no rate is provided in the declaration, interest accrues at the rate of 18 percent per year. If provided by the declaration or bylaws, the association may, in addition to such interest, charge an administrative late fee of up to the greater of \$25 or 5 percent of each delinquent installment for which the payment is late. Any payment received by an association must be applied first to any interest accrued by the association, then to any administrative late fee, then to any costs and reasonable attorney fees incurred in collection, and then to the delinquent assessment. The foregoing is applicable

3.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดของประเทศไทย

เหตุที่ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดหรือกฎหมายคอนโดมิเนียม (Condominium) เนื่องจากประชากรทั่วทุกประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ขาดแคลนที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการตั้งสำนักงานหรือสถานที่ประกอบธุรกิจทางการค้า เพราะที่ดินมีเท่าเดิม แต่พลเมืองมีเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องขยายบ้านเมืองที่อยู่อาศัยและสำนักงานออกไปในทางสูงขึ้นเหนือพื้นดิน (High Rise) โดยวิธีการก่อสร้างอาคารสูงมากขึ้นหลาย ๆ ชั้น บนเนื้อที่ดินเล็กน้อยเท่าเดิมแต่ได้ประโยชน์มากขึ้นหลายสิบเท่า⁵² แต่การที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างเด็ดขาดในตัวอาคารบนที่ดินนั้น ๆ ก็ถูกจำกัดตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการที่ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้ปลูกสร้างนั้นเท่านั้น จึงได้มีความพยายามในการออกกฎหมายมารับรองสิทธิบนอากาศ (Air Right) แต่ก็ถูกโต้แย้งว่าขัดแย้งกับหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว ทำให้ลักษณะของกฎหมายอาคารชุดยังไม่เป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายในสมัยนั้น จนกระทั่งต่อมาการเคหะแห่งชาติมีปัญหาด้านการจัดการดูแลที่อยู่อาศัย จึงมีนโยบายที่จะขายห้องชุดในแฟลตบางแห่งให้กับประชาชนไปเลย แต่ยังติดอยู่ที่ว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงได้มีการหยิบยกร่างกฎหมายคอนโดมิเนียม หรือที่เรียกกันว่ากฎหมายอาคารชุด มาพิจารณากันอีกครั้ง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากร่างขึ้นใหม่ จนในที่สุดได้มีการตรากฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันคือ “พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522”⁵³ หรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่า กฎหมายอาคารชุด หรือกฎหมายคอนโดมิเนียมขึ้นบังคับใช้ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2522 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและรักษาความสงบสุขของประชากรที่อยู่อาศัยในอาคารชุดหลังเดียวกัน

แม้ว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะได้ผ่านการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 29 ปีแล้วก็ตาม แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอาคารชุดจากการร้องเรียนผ่านทางกรมที่ดินนั้นมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี อันสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารชุดให้ได้รับความเป็นธรรมสมดังเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ได้ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารจัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ ทำผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่และเอาเปรียบเจ้าของห้องชุด อาทิ ไม่ยอมมอบคีย์ไขประตูให้เจ้าของห้องชุด ไม่ยอมติดตามทวงหนี้ทรัพย์สินส่วนกลางจากเจ้าของร่วมบางรายเพราะมีความผูกพันกันเป็นพิเศษ รวมทั้งนำเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางไปใช้จ่ายในเรื่องส่วนตัว นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย ประกอบกับช่องว่างและความไม่ชัดเจนของกฎหมายบางประการ⁵⁴ ดังนั้น ในเวลา

notwithstanding s. 673.3111, any purported accord and satisfaction, or any restrictive endorsement, designation, or instruction placed on or accompanying a payment. The preceding sentence is intended to clarify existing law. A late fee is not subject to chapter 687 or s. 718.303(4).

⁵² วิชัย ตันตติกุลานันท์ (เชิงอรรถ 38) 3.

⁵³ วรชัย แสสนสิระ, ‘พ.ร.บ.อาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ความพยายามอีกครั้งในการคุ้มครองมนุษย์คอนโด’ จุลนิติ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 6, (พฤศจิกายน 2551) 108.

⁵⁴ เฟิงอ้าง, 111-112.

ต่อมา ปี พ.ศ. 2551 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งถือเป็นครั้งล่าสุด เนื่องจากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก โดยมีการออกพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 44 ก เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2551 ที่มุ่งเน้นเพื่อจะหาทางแก้ไขปัญหาและเพื่อคุ้มครองเจ้าของร่วมมากยิ่งขึ้น ในเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการแก้ไขที่มีสาเหตุมาจากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับมานาน และปรากฏว่าหลักเกณฑ์และรายละเอียดหลายประการไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนที่ซื้อห้องชุดเพื่อการอยู่อาศัยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อห้องชุดเพื่อการอยู่อาศัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสมควรปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น⁵⁵ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดรวม 55 มาตรา

ประการต่อมา จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ หนังสือเวียนของกรมที่ดิน โดยมุ่งเน้นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ผู้เขียนจะนำมาศึกษาเพื่อประกอบการวิเคราะห์ต่อไป ดังนี้

3.5.1 ความหมายของนิติบุคคลอาคารชุด

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า นิติบุคคลอาคารชุด คือ นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอาคารชุด⁵⁶

โดยปกติการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น จะต้องไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทของกระทรวงพาณิชย์ แต่การจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ต้องจดทะเบียนที่สำนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2554 หมวด 3 ข้อ 24

เหตุที่ต้องมีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดเพราะตามมาตรา 31 กำหนดว่า เมื่อเจ้าของที่ดินและอาคารชุดได้รับการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามมาตรา 6 แล้ว หากจะทำการโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดเป็นห้องแรกเพียงห้องเดียวหรือหลายห้อง (ไม่ใช่ทั้งหมด) ให้แก่ผู้ใด ก็ต้องยื่นคำขอโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดนั้น ๆ และต้องยื่นคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดด้วย เหตุที่กฎหมายกำหนดให้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด เพราะเมื่อมีการก่อตั้งอาคารชุดโดยได้รับการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามมาตรา 6 แล้ว ก็สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดให้แก่ผู้อื่นได้ทันที เนื่องจากเจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและยังมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางด้วย เฉพาะกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นไม่มีปัญหาเพราะเจ้าของห้องชุดนั้นแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์และเป็นผู้มีสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นแต่ผู้เดียว จึงมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น แต่กรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางนั้น ไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่งแต่เป็นของเจ้าของร่วม คือเจ้าของห้องชุดทุก ๆ ห้อง จึงจำเป็นต้องมีผู้มาทำหน้าที่ดูแล รักษาหรือจัดการทรัพย์สินส่วนกลางนี้เพื่อได้รับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางอย่างดีที่สุด กฎหมายจึงกำหนดให้มีการจดทะเบียนนิติบุคคล

⁵⁵ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

⁵⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522, มาตรา 4.

อาคารชุดเพื่อเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางทั้งนี้โดยมีผู้จัดการคนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้เป็นผู้ดำเนินการแทนนิติบุคคลอาคารชุดตามมาตรา 35 และมาตรา 36 นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เจ้าของร่วมคือเจ้าของห้องชุดทุกห้องจัดให้มีคณะกรรมการเข้าควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดได้ด้วยตามมาตรา 37

นิติบุคคลอาคารชุดจึงเป็นบุคคลตามกฎหมายและตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดเท่านั้น จึงมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบเขตตามพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ กล่าวคืออาจใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องคดีเมื่อถูกฟ้องร้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทรัพย์สินส่วนกลางได้

3.5.2 ความหมายของทรัพย์สินส่วนบุคคล

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคล หมายถึง ห้องชุด และรวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละรายด้วย⁵⁷

ความหมายของคำว่า “ทรัพย์สินส่วนบุคคล” จึงประกอบด้วยทรัพย์สิน 3 อย่างด้วยกัน คือ

- (1) ห้องชุด และรวมถึง
- (2) สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย หรือ
- (3) ที่ดินที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย

ทรัพย์สินทั้ง 3 ส่วนนี้ จะเรียกว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัวของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย เจ้าของห้องชุดอื่นจะมาเกี่ยวข้องหรือใช้สอยทรัพย์สินเหล่านี้ด้วยไม่ได้ แต่เจ้าของห้องชุดจะใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลนี้จนเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อโครงสร้างความมั่นคง หรือกระทบต่อการป้องกันความเสียหายที่มีต่อตัวอาคารไม่ได้⁵⁸

3.5.3 ทรัพย์สินส่วนกลาง

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ทรัพย์สินส่วนกลางนั้น หมายถึง ส่วนของอาคารชุดที่ไม่ใช่ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด ที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของห้องชุดทั้งหมด⁵⁹

ทรัพย์สินส่วนกลางจึงหมายถึงทรัพย์สินดังต่อไปนี้

1. ส่วนของอาคารชุดทั้งหมดที่มีใช้ห้องชุด หมายความว่า นอกจากห้องชุดแล้ว ส่วนอื่น ๆ ของตัวอาคารทั้งหมดถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง ในที่นี้ได้แก่ ส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาคารชุดที่ไม่ได้แยกออกจากตัวอาคาร เช่น รากฐาน เสาหลังคา ดาดฟ้า บันได ระเบียง กันสาด ราวลูกกรง บันไดขึ้นลงไปสู่อาคารทุกชั้น ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวนี้มีใช้ส่วนหนึ่งของห้องชุดแต่เป็นทรัพย์สินที่จัดไว้สำหรับอาคารชุดคือใช้ร่วมกัน

2. ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารชุด ได้แก่ ที่ดินแปลงที่ปลูกสร้างอาคารชุดซึ่งอาจจะมีหลายโฉนดหรือหลายแปลงก็ได้

⁵⁷ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

⁵⁸ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 13 วรรค 3.

⁵⁹ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

3. ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมทุกคน ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้ร่วมกันกับเจ้าของร่วมทุกคน เช่น ลานจอดรถร่วมกัน ซึ่งเป็นลานอยู่บนพื้นดิน สระว่ายน้ำ สนามกีฬา ที่ดินที่มีเพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมทุกคน เช่น ที่ดินจัดเป็นสวนดอกไม้ หรือสวนหย่อมเพื่อความสวยงามร่มรื่น หรือเพื่อพักผ่อนนั่งเล่นร่วมกัน

4. ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วม ทรัพย์สินอื่นนี้จะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้ ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้ร่วมกัน เช่น ลิฟท์ บันได ระเบียง รั้ว โรงจอดรถส่วนกลาง ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น เครื่องตัดหญ้า เครื่องดูดฝุ่น เครื่องปั้มน้ำ ถังกักเก็บน้ำ

นอกจากคำว่าทรัพย์สินส่วนกลาง ตามความหมายบทนิยามดังกล่าวแล้วยังมีทรัพย์สินที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลางโดยเฉพาะเจาะจง ตามความในมาตรา 15 อีกด้วย⁶⁰

3.5.4 หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนั้น คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของห้องชุด⁶¹

ในมาตรา 13 บัญญัติว่า เจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นของตนและมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง ดังนั้น หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดจึงออกให้แก่เจ้าของห้องชุดนั่นเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บุคคลใดเป็นเจ้าของห้องชุดบุคคลนั้นจะมีชื่อในหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด หนังสือนี้จึงมีลักษณะและมีความสำคัญคล้ายกับโฉนดที่ดินกล่าวคือ เจ้าของห้องชุดสามารถนำไปทำนิติกรรมการซื้อขาย จำนายจ่ายโอน จำนอง หรือขายฝากได้ โดยต้องนำหนังสือนี้ไปทำนิติกรรมจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

⁶⁰ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 15

- (1) ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด
- (2) ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (3) โครงสร้าง และสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อการป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคารชุด
- (4) อาคารหรือส่วนของอาคารและเครื่องอุปกรณ์ที่มีเพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (5) เครื่องมือและเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (6) สถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแก่อาคารชุด
- (7) ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (8) สำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด
- (9) อสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อหรือได้มาตามมาตรา 48 (1)
(มาตรา 48 (1) การซื้ออสังหาริมทรัพย์รับการให้อสังหาริมทรัพย์ที่มีค่าภาระติดพันเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง)
- (10) สิ่งก่อสร้างหรือระบบที่สร้างขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยหรือสภาพแวดล้อมภายในอาคารชุด เช่น ระบบป้องกันอัคคีภัย การจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย หรือการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (11) ทรัพย์สินที่ใช้เงินตามมาตรา 18 ในการดูแลรักษา

⁶¹ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ทุกครั้งเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน เพียงแต่เจ้าของห้องชุดไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของห้องชุดคนอื่น ๆ แต่ประการใด

3.5.5 เจ้าของร่วม

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า เจ้าของร่วมนั้นหมายถึง เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดนั้น ๆ⁶²

เจ้าของร่วมคือเจ้าของห้องชุดแต่ละชุดในอาคารชุด โดยพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ กำหนดให้เรียกเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดว่า “เจ้าของร่วม” เพราะต้องการให้มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “เจ้าของรวม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะระบบกรรมสิทธิ์รวมตามกฎหมายอาคารชุดนี้มีลักษณะแตกต่างกับระบบกรรมสิทธิ์รวมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า “เจ้าของรวม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็อาจจะนำมาใช้กับพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ ได้ในกรณีที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนร่วมกันถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดคนเดียว กรณีเช่นนี้ก็ยังคงใช้หลักกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายแพ่ง

3.5.6 ข้อบังคับ

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า ข้อบังคับนั้นก็คือ ข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดนั่นเอง⁶³

เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าอาคารชุดที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นแล้ว จะต้อง มี “นิติบุคคลอาคารชุด” เป็นองค์กรจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดโดยมีผู้จัดการหรือคณะกรรมการเป็นผู้บริหารจัดการทรัพย์สินส่วนกลางในนามนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งตำแหน่งกรรมการและมีการประชุมใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมี “ข้อบังคับ” เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุด โดยในมาตรา 32 พระราชบัญญัติอาคารชุดฯ เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ว่าข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องมีอะไรบ้างเท่านั้น รายละเอียดอื่น ๆ นอกจากนี้เจ้าของร่วมสามารถตกลงร่วมกันร่างเพิ่มเติมไว้ในข้อบังคับนั้นได้ ทั้งนี้เพราะอาคารชุดแต่ละอาคารนั้นมีสภาพไม่เหมือนกัน กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้เจ้าของร่วมร่างข้อบังคับ ตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ ข้อบังคับที่ร่างขึ้นแล้วต้องจดทะเบียนไว้กับเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมกับคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดด้วย หากภายหลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมแก้ไขข้อบังคับที่จดทะเบียนไว้แล้วก็ต้องนำข้อบังคับที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินด้วย ข้อบังคับดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับสมบูรณ์ ทั้งนี้ตามมาตรา 32 วรรคท้าย

⁶² พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

⁶³ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

3.5.7 พนักงานเจ้าหน้าที่

ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ นั้น หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้⁶⁴

พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 434/2522 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2522 รัฐมนตรีฯ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 ก็ได้แต่งตั้ง

(1) ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับกรณีตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง หมายความว่า อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเกี่ยวกับการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการจดทะเบียนรายการในสารบัญชสำหรับจดทะเบียนตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) เจ้าพนักงานที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 สำหรับกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ใน (1) หมายความว่า ในกรณีอื่น ๆ นอกจากมาตรา 24 วรรคหนึ่งแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้⁶⁵

1) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 60/1 ดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสาร บัญชี ทะเบียน หรือหลักฐานใดเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2. เข้าไปในที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด หรือที่ดิน อาคาร หรือสถานที่ที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3. आयัดเอกสารบัญชีทะเบียนหรือหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

3.5.8 ค่าใช้จ่ายร่วมหรือค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ตามมาตรา 18 วรรคสอง และการเสียเงินเพิ่มกรณีค้างชำระ

เจ้าของห้องชุดจะต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการส่วนรวมและที่เกิดจากเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และค่าใช้จ่ายที่เกิด

⁶⁴ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

⁶⁵ วิชัย ตันติกุลานันท์ (เชิงอรรถ 38) 6-15.

จากการดูแลรักษาและการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ตามอัตราส่วนที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง หรือตามส่วนแห่งประโยชน์ที่มีต่อห้องชุด โดยจะกำหนดไว้ในข้อบังคับด้วย⁶⁶

ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากบริการส่วนรวม การบริการส่วนรวม หมายความว่า บริการเพื่อประโยชน์ของเจ้าของห้องชุดทุกห้อง กล่าวคือ ทุกห้องชุดจะได้รับประโยชน์จากบริการนี้เท่ากัน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเก็บขยะมูลฝอย ค่าใช้จ่ายการใช้กระแสไฟฟ้าส่วนที่ให้ความสว่างแก่ตัวอาคารชุด (นอกห้องชุด) เช่น ระเบียง บันได โรงจอดรถ ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง ค่าจ้างหน่วยรักษาความปลอดภัยสำหรับตรวจดูแลรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินและบุคคลที่อาศัยอยู่ในอาคารชุด ตลอดจนตรวจตราบุคคลภายนอกซึ่งจะเข้าออกในอาคารชุดด้วย ค่าจ้างดูแลรักษาความสะอาดอาคารชุดส่วนที่อยู่นอกห้องชุดทั้งหมด ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากเครื่องมือ เครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับเครื่องปรับอากาศอาคารชุดส่วนที่อยู่นอกห้องชุดทั้งหมด ค่าตู้เย็น โทรทัศน์ เฉพาะส่วนที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลาง ค่าเครื่องมือที่ใช้ในการทำ ความสะอาดทรัพย์สินส่วนกลาง เป็นต้น ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ได้แก่ ค่าจ้างซ่อมแซมทรัพย์สินส่วนกลาง เช่น ค่าซ่อมไฟฟ้าอาคารชุดส่วนที่อยู่นอกห้องชุด ค่าซ่อมเครื่องปั้มน้ำ ค่าจ้างคนงานทำความสะอาด ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของนิติบุคคลอาคารชุดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “นิติบุคคลอาคารชุด” ซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติฯ นี้บังคับว่า เมื่อจดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้วต้องจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อทำหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด เมื่อเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่ดูแลรักษาอาคารชุดแล้วก็จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือนผู้จัดการ เสมียน พนักงาน เครื่องใช้และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในสำนักงานหรือห้องทำงานของนิติบุคคลอาคารชุด⁶⁷

ในมาตรา 18/1 นั้น ได้กำหนดไว้ว่ากรณีที่เจ้าของห้องชุดไม่ชำระเงินตามมาตรา 18 ภายในเวลาที่กำหนด เจ้าของห้องชุดนั้นจะต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปีของจำนวนเงินที่ค้างชำระ โดยไม่คิดทบต้น และหากเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระเงินตามมาตรา 18 ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไปต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี อีกทั้งอาจถูกระงับการให้บริการส่วนรวมหรือการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางด้วยตามที่กำหนดในข้อบังคับ⁶⁸

3.5.9 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด

“มาตรา 29 ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุด พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้เมื่อห้องชุดดังกล่าวปลอดจากหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 โดยต้องมีหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดจากนิติบุคคลอาคารชุดมาแสดง

⁶⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18 วรรค 2.

⁶⁷ วิชัย ตันตีกุลานันท์ (เชิงจรธล 38) 39-40.

⁶⁸ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18/1.

ผู้จัดการต้องดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ตามวรรคสองให้แก่เจ้าของร่วมภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอและเจ้าของร่วมได้ชำระหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 ครบถ้วน แล้ว

ความในวรรคสองมิให้ใช้บังคับแก่กรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุด ก่อนจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด”

ประกอบกับมีระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2554 หมวด 7 ข้อ 44 ซึ่งจะเป็นการ กำหนดรายละเอียดที่เป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียน โอนกรรมสิทธิ์ต่อเมื่อได้นำหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดจากนิติบุคคลอาคารชุดมา และให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด หรือกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดที่ทำหน้าที่ ผู้จัดการตามมาตรา 38 (2) กับหลักฐานที่เคยให้ไว้

หลักเกณฑ์ที่จะขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดตามมาตรา 29 มีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ขอหรือเจ้าของห้องชุด จะต้องนำเอกสารหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาเสนอต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่

(2) กรณีเป็นการจดทะเบียนนิติกรรมการโอนกรรมสิทธิ์ผู้ขอต้องนำหนังสือรับรองจากนิติบุคคล อาคารชุดมาแสดงว่า มิได้เป็นหนี้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 18 แนบมาด้วย

ตามหลักเกณฑ์ข้อ (1) หมายความว่ากรณีขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดใน เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ เช่น การจำนอง การเช่า หรือการไถ่ถอนจำนองในกรณีเช่นนั้น เพียงแต่นำหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็พอ แต่ถ้าเป็นการขอจดทะเบียนนิติกรรม เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุด ผู้ขอต้องปฏิบัติตามข้อ (2) คือต้องมีหนังสือรับรองจากนิติบุคคลอาคารชุดมา แสดงประกอบด้วยว่าตนไม่ได้เป็นหนี้ค้างชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 18 ตามที่ได้กล่าว มาแล้ว ดังนั้นเจ้าของห้องชุดขอจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดให้แก่ผู้ใดก็ตาม จะต้องปรากฏว่าตนไม่ได้ ค้างชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางโดยขอหนังสือรับรองจากนิติบุคคลอาคารชุดไปแสดงต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ หากปรากฏว่ายังมีหนี้ค้างชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 18 อยู่ มาตรา 29 วรรคสองบังคับว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

3.5.10 ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

นิติบุคคลอาคารชุดจะต้องมีผู้จัดการ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ แต่ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้จัดการ ให้นิติบุคคลแต่งตั้งบุคคลธรรมดาเป็นผู้ดำเนินการแทน นิติบุคคลในฐานะผู้จัดการด้วย ตามความในมาตรา 35

ในมาตรา 35/1 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้จัดการไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยต้องไม่เป็นคนล้มละลาย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือน ไร้ความสามารถ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือ เอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เคยถูกถอดถอนจากการเป็นผู้จัดการเพราะเหตุทุจริต หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่มีหนี้ค้างชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18

และในการแต่งตั้งผู้จัดการนั้น จะต้องเป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม และให้ผู้จัดการซึ่งได้รับแต่งตั้งนำหลักฐาน หรือสัญญาจ้างไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่มีมติ ตามความในมาตรา 35/2

การพ้นตำแหน่งของผู้จัดการ จะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตายหรือสิ้นสภาพการเป็นนิติบุคคล ลาออกสิ้นสุระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างและที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมมีมติให้ถอดถอนตามมาตรา 49 ที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมมีมติให้ถอดถอน ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 35/3

ในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2554 หมวด 5 ข้อ 32 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่า การขอจดทะเบียนผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลตามมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม ให้ผู้จัดการนั้นยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ

3.5.11 อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

“มาตรา 36 ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 ตามข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
2. ในกรณีจำเป็นและรีบด่วน ให้ผู้จัดการมีอำนาจโดยความริเริ่มของตนเองสั่งหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารดังเช่นวิญญูชนจะพึงรักษาและจัดการทรัพย์สินของตนเอง
3. จัดให้มีการดูแลความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยภายในอาคารชุด
4. เป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด
5. จัดให้มีการทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำเดือน แล้วติดประกาศให้เจ้าของร่วมทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนและต้องปิดประกาศเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันต่อเนื่องกัน
6. พ้องบังคับชำระหนี้จากเจ้าของร่วมที่ค้างชำระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 เกินหกเดือนขึ้นไป
7. หน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.5.12 คณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุด

ในมาตรา 37 ได้กำหนดไว้ว่าให้มีคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่เจ้าของห้องชุด โดยกรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเมื่อครบกำหนดวาระ หากยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งในการแต่งตั้ง

กรรมการ ให้ผู้จัดการนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่เจ้าของห้องชุดมีมติ

ในการจดทะเบียนกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2554 หมวด 6 ข้อ 35 กำหนดรายละเอียดไว้ว่า ในการขอจดทะเบียนกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ให้ผู้จัดการยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร เช่น หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ เป็นต้น

ในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2554 หมวด 6 ข้อ 38 กำหนดรายละเอียดไว้ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วทั้งหมดหรือบางคน ให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดยื่นคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ ประกอบกับในข้อ 39 การยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงกรรมการให้ผู้ขอยื่นคำขอพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ สำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมใหญ่เจ้าของร่วม เป็นต้น

คณะกรรมการนั้นมียานาจหน้าที่ เพื่อควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุด หรือหน้าที่ในการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ ในกรณีที่ไม่มีผู้จัดการหรือผู้จัดการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามปกติได้เกินเจ็ดวัน เป็นต้น ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38

“การทำหน้าที่ผู้จัดการของกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด ตามนัยมาตรา 38 (2)

ในข้อ 55 ได้กำหนดให้กรรมการนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งได้แต่งตั้งจากคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการตามนัยมาตรา 38 (2) ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ พร้อมด้วยหลักฐานการได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดให้นำคำขอลงบัญชีรับทำการประจำวัน ให้ผู้ยื่นคำขอชำระค่าธรรมเนียมเป็นค่าคำขอ ตามข้อ 1 (8) (ก) ของกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารชุด พ.ศ. 2553 เสร็จแล้วให้นำรายชื่อดังกล่าวไปบันทึกลงในสมุดแสดงรายละเอียดประจำอาคารชุด พร้อมทั้งนำไปหมายเหตุในรายการจดทะเบียนแต่งตั้ง/เปลี่ยนแปลงกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด และเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด

เมื่อได้รับแจ้งการพ้นจากหน้าที่ผู้จัดการของกรรมการที่ทำหน้าที่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเมื่อใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขีดฆ่าชื่อกรรมการพร้อมหมายเหตุการพ้นจากหน้าที่ของกรรมการดังกล่าวในสมุดแสดงรายละเอียดประจำอาคารชุด ในรายการจดทะเบียนแต่งตั้ง/เปลี่ยนแปลงกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด และเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดด้วย”

3.5.13 บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ในมาตรา 68 ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้จัดการไม่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุดให้แก่เจ้าของห้องชุด (มาตรา 29 วรรคสาม) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นบทกำหนดโทษแก่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ค่าใช้จ่าย

ส่วนกลางให้แก่เจ้าของร่วมที่ต้องการจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เจ้าของห้องชุดร้องขอและชำระค่าส่วนกลางครบถ้วนตามมาตรา 29 วรรคสาม

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อนำมาใช้กับความผิดที่ไม่ร้ายแรงและให้เหมาะสมกับลักษณะความผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิด และลักษณะของโทษ กล่าวคือ เป็นมาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระเงินค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเงื่อนไขเป็นโทษทางอาญา ซึ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้กระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนหรือเพราะความจำเป็นในการดำรงชีวิต ก็อาจขอลดค่าปรับที่จะต้องชำระให้ต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ อีกทั้งเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัย หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องคำพิพากษาเพื่อใช้ค่าปรับเป็นพินัยได้ โดยจะไม่มีมีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นในคดีอาญา และก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุดไม่ว่ากระบวนการพิจารณาจะอยู่ในชั้นของพนักงานอัยการ หรือชั้นศาล หากผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยครบตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ ทั้งนี้ จะไม่มีการบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึกประวัติอาชญากรรม หรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม⁶⁹

การเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ในปัจจุบันนั้นรายชื่อกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีจำนวนทั้งหมด 204 ฉบับ แบ่งออกเป็น 3 บัญชี โดยพระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ. 2522 อยู่ในบัญชี 2 ซึ่งเป็นกฎหมายที่หน่วยงานยังไม่พร้อมให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย เนื่องจากมีข้อกังวลว่าการบังคับใช้กฎหมายจะไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือมีหลักเกณฑ์พิเศษอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเป็นการเฉพาะ จึงกำหนดให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายมีความพร้อม⁷⁰ ตามความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 40 บรรดาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยก็ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”⁷¹

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงต้องรอว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความพร้อมในการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นเพื่อเปลี่ยนโทษทางอาญาท้ายพระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ. 2522 บังคับใช้ให้เป็นความผิดทางพินัยเมื่อใด

⁶⁹ อริยพร โพธิ์ใส, ‘โทษปรับเป็นพินัย : มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา’ จุลินิติ, ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2564) 130-131.

⁷⁰ อารังลักษณ์ ลาพินี, ‘ทำไมต้องปรับเป็นพินัย’ <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13778.pdf>> สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2566.

⁷¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 40.

3.6 กฎหมายนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย นิติบุคคลสามารถเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายรับรองให้มีสถานะบุคคล โดยมาตรา 65 ระบุว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่านิติบุคคลสามารถก่อตั้งได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ หากไม่มีการรับรองดังกล่าว องค์กรหรือสถาบันนั้นๆ จะไม่สามารถมีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่สามารถมีสิทธิต่างหากจากบุคคลธรรมดาได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Fiction Theory

อย่างไรก็ตาม มาตรา 76 ได้ระบุถึงความรับผิดชอบของนิติบุคคลในการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจ ซึ่งสื่อถึงแนวคิด Organic Theory ด้วย นิติบุคคลที่ได้รับการรับรองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบด้วย สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด ซึ่งเกิดขึ้นผ่านการจดทะเบียนกับเจ้าพนักงาน โดยเป็นระบบการจัดตั้งนิติบุคคลแบบจดทะเบียน (Normative System) นอกเหนือจากนิติบุคคลเหล่านี้แล้ว เอกชนไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลรูปแบบอื่นได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะรองรับ เช่น การจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ สำหรับห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะมีสถานะเป็นเพียงคณะบุคคล โดยไม่มีสถานะทางกฎหมายแยกต่างหากจากสมาชิกหุ้นส่วน การมีสิทธิและหน้าที่ก็จะจะเป็นไปตามลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน⁷²

3.6.1 การจัดการนิติบุคคล

หลักนิติบุคคลย่อมแสดงความประสงค์และกระทำการโดยผู้แทน

“มาตรา 70 นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งจะได้กำหนดไว้”

ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

นิติบุคคลต้องมีผู้แทนในการกระทำการต่าง ๆ แทนตน เนื่องจากมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และไม่เป็นสิทธิเฉพาะสำหรับบุคคลธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้นิติบุคคลสามารถแสดงเจตนาและใช้สิทธิได้ จำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้แทนในการทำธุรกรรมหรือดำเนินคดีในนามของนิติบุคคล กฎหมายจึงกำหนดให้นิติบุคคลต้องมีผู้แทนหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือเอกสารการจัดตั้งระบุไว้ (มาตรา 70 วรรคแรก)⁷³

3.6.2 ผู้แทนนิติบุคคลชั่วคราว

ในมาตรา 73 กำหนดไว้ว่า ถ้าจำนวนผู้แทนของนิติบุคคลว่างลง และมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปล่อยตำแหน่งว่างไว้น่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะตั้งผู้แทนชั่วคราวขึ้นก็ได้”

ตำแหน่งผู้แทนนิติบุคคลว่างลงนั้น หมายถึง ผู้แทนนิติบุคคลตามมาตรา 70 คือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งในฐานะเป็นตัวการ คือผู้มีอำนาจทำการแทน

⁷² กิตติศักดิ์ ปรกติ (เชิงอรรถ 41) 253-255.

⁷³ เฟื่องอ้าง, 281-284.

นิติบุคคลในฐานะผู้บริหารจัดการโดยตรงเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหรือตั้งขึ้นตามสัญญาตัวแทนที่ผู้แทนนิติบุคคลได้แต่งตั้งขึ้นอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนี้ กรณีตำแหน่งผู้แทนนิติบุคคลที่ว่างลงนั้น หมายถึงกรณีที่ว่างลงโดยไม่มีกฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งกำหนดให้มีผู้รักษาการหรือเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลสืบแทนเป็นการเฉพาะเอาไว้ เพราะถ้ามีกฎหมาย หรือข้อบังคับกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ก็ย่อมต้องเป็นไปตามข้อบังคับนั้น เช่นกรณีกรรมการของรัฐบาลหรือเจ้าอาวาสของวัดว่างลง เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ย่อมไม่ต้องใช้วิธีจัดให้มีผู้แทนชั่วคราวโดยศาลแต่งตั้งอีก หรือในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนและถูกพิทักษ์ทรัพย์ หากมีผู้มีอำนาจทำการแทนอยู่ตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่มีเหตุให้ต้องขอตั้งผู้แทนชั่วคราวอีก อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่ผู้แทนนิติบุคคลว่างลงเพราะครบวาระ หรือเหตุอื่น แล้วมีเหตุให้การกระทำที่ได้มาซึ่งผู้แทนใหม่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งไม่อาจกระทำลงได้ หรือกระทำลงโดยไม่ชอบ ดังนั้นผู้มีส่วนได้เสียย่อมขอให้ศาลสั่งว่าการกระทำใดไม่ชอบ และขอให้ตั้งผู้แทนชั่วคราวจนกว่าเหตุขัดข้องจะสิ้นสุดลง หรือจนกว่าจะได้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งผู้แทนนิติบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมายเสร็จสิ้นก็ได้⁷⁴

3.7 การขายทอดตลาดห้องชุดกรณีห้องชุดมีหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 29 พ.ศ. 2558 โดยแก้ไขมาตรา 309 จัตวา ซึ่งก็คือมาตรา 335 ในปัจจุบัน เหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากในปัจจุบันการขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินซึ่งมีการค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางไม่เป็นที่น่าสนใจของตลาดเท่าที่ควร เพราะผู้ซื้อได้จะต้องรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ค้างชำระแทนลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อให้ผู้ซื้อห้องชุดในอาคารชุดและที่ดินจัดสรรจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้นและเพื่อลดอุปสรรคในการขายทอดตลาดห้องชุดและที่ดินจัดสรร ให้สามารถจำหน่ายออกไปได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว ส่งผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี และระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม⁷⁵

“มาตรา 335 วรรคหนึ่ง เมื่อทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้จดทะเบียน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อ

วรรคสอง ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ก่อนทำการขายทอดตลาด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดแจ้งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระ

⁷⁴ เฟิงอ้าง, 292-298.

⁷⁵ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2558 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

เพื่อการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำบอกกล่าว เมื่อขายทอดตลาดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวจนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลอาคารชุดก่อนเจ้าหนี้จำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้

วรรคสาม หากนิติบุคคลอาคารชุดไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้”

3.8 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การเคหะแห่งชาติ (กคช.) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน รวมถึงจัดให้มีสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การเคหะแห่งชาติยังให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ต้องการมีบ้านของตนเองหรือร่วมกับ กคช. ในการจัดหาที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร จัดหาที่ดิน ปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรม และดำเนินกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านเศรษฐกิจและสังคม ⁷⁶

3.8.1 อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในมาตรา 25/10 ระบุว่านิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจในการดูแล บำรุงรักษา และจัดหาประโยชน์จากสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันในโครงการ โดยต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ร่วมของผู้อยู่อาศัย หากต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากการเคหะแห่งชาติ (กคช.) นอกจากนี้ นิติบุคคลชุมชนการเคหะสามารถมอบสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินเหล่านี้ให้หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นดูแลได้ หากเห็นว่ามีประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยในโครงการ กคช. มีอำนาจโอนหรืออนุญาตการดูแลให้หน่วยงานเหล่านั้น และหากการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเงื่อนไข กคช. อาจเพิกถอนอำนาจและโอนความรับผิดชอบให้หน่วยงานอื่นได้ ⁷⁷

ในมาตรา 25/11 ให้นิติบุคคลชุมชนการเคหะมีอำนาจดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและทรัพย์สิน วางระเบียบการใช้และข้อห้ามที่อาจก่อความเสียหายหรือความรำคาญ กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้เคหะในการประกอบกิจการหรืออาชีพ วางระเบียบจรรยาบรรณ จัดบริการสาธารณะ เรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน สามารถยื่นคำร้องหรือเป็นคู่ความแทนสมาชิกในกรณีที่มีข้อพิพาทที่กระทบสิทธิของสมาชิก โดยการดำเนินการบางข้อจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกก่อนด้วย ⁷⁸

3.8.2 อำนาจของการเคหะแห่งชาติเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองว่าได้ชำระค่าบริการและเงินเพิ่มแล้ว

⁷⁶ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 6.

⁷⁷ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/10.

⁷⁸ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/11.

ในมาตรา 25/12 ได้กำหนดว่าในการดำเนินการทางทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับเคหะผู้จดทะเบียนต้องแสดงหนังสือรับรองจากคณะกรรมการชุมชนการเคหะ โดยเปิดช่องให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) สามารถออกหนังสือดังกล่าวได้ด้วย เพื่อยืนยันว่าผู้จดทะเบียนได้ชำระค่าบริการและเงินเพิ่มตามมาตรา 25/11 (7) ครบถ้วนแล้ว โดยหนี้ค่าบริการในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน รวมถึงค่าบริการในการจัดให้มีการรักษาความปลอดภัย ตามมาตรา 25/11 (1) และ (6) นั้น จะถือเป็นหนี้บุริมสิทธิที่มีมรดกในอสังหาริมทรัพย์เคหะของผู้ที่ค้างชำระด้วย⁷⁹

3.8.3 อำนาจของการเคหะแห่งชาติในการกำกับดูแลและควบคุมนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในมาตรา 25/13 ได้กำหนดให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการดูแลนิติบุคคลชุมชนการเคหะ หากมีสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งในห้าร้องเรียนว่าคณะกรรมการชุมชนการเคหะกระทำผิดกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือก่อความเดือดร้อนเกินควร กคช. ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบว่าการกระทำเป็นไปตามข้อร้องเรียน กคช. สามารถสั่งระงับ แก้ไข หรือยกเลิกการกระทำนั้นได้ หากมีการกระทำทุจริตหรือก่อความเสียหายร้ายแรง กคช. สามารถสั่งให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ การกระทำนี้ไม่ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบในทางแพ่งหรืออาญาของกรรมการ⁸⁰

3.8.4 อำนาจของการเคหะแห่งชาติในโครงการที่ไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในมาตรา 25/14 ได้ระบุว่าในกรณีที่ไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลชุมชนการเคหะ การดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันจะเป็นหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ (กคช.) โดย กคช. มีอำนาจเช่นเดียวกับนิติบุคคลชุมชนการเคหะตามที่กำหนดในมาตรา 25/11

และกคช. จะพ้นจากหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันเมื่อได้โอนทรัพย์สินดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อใช้เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยต้องแจ้งให้ผู้อยู่อาศัยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปี กฎหมายนี้ยังนำมาใช้ในกรณีที่นิติบุคคลชุมชนการเคหะถูกเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา 25/15 และ กคช. ยังไม่ได้พ้นจากหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาตามวรรคสองด้วย⁸¹

3.8.5 อำนาจของการเคหะแห่งชาติในการเพิกถอนนิติบุคคลชุมชนการเคหะ

ในมาตรา 25/15 ได้กำหนดว่า การเคหะแห่งชาติ (กคช.) มีอำนาจเพิกถอนทะเบียนนิติบุคคลชุมชนการเคหะในกรณีที่นิติบุคคลไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ไม่มีบุคคลใดสมัครเป็นกรรมการ หรือที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกมีมติให้ยกเลิก โดยต้องจัดการประชุมใหญ่และหากมีการคัดค้านจากสมาชิกเกินครึ่ง กคช. จะงดการเพิกถอน หลังเพิกถอน กคช. หรือคณะกรรมการนิติบุคคลชุมชนการเคหะต้องแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีภายใน 14 วัน และชำระบัญชีตามกฎหมายภายในหนึ่งปี เว้นแต่ กคช. จะกำหนดเวลาอื่น⁸²

⁷⁹ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/12.

⁸⁰ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/13.

⁸¹ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/14.

⁸² พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/15.

3.8.6 อำนาจของการเคหะแห่งชาติเกี่ยวกับการโอนสาธารณูปโภคให้แก่หน่วยงานอื่น

ในมาตรา 25/16 ได้กำหนดว่า เมื่อนิติบุคคลชุมชนการเคหะถูกเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา 25/15 การโอนสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันซึ่งยังเป็นของ กคช. จะต้องโอนไปยังหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่ กคช. กำหนด สำหรับทรัพย์สินอื่นที่เหลือหลังจากการชำระบัญชี จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กคช. กำหนด⁸³

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเปรียบเทียบกฎหมายอาคารชุดต่างประเทศกับกฎหมายอาคารชุดของไทยประเด็นปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล

ที่	ประเด็น	ไทย	เกาหลีใต้	สหรัฐอเมริกา รัฐฮาวาย
1	คณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุด	ไม่มี	มาตรา 52-2 และ 52-3 คณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาภายในอาคารชุด	มาตรา 514B61 คณะกรรมการตามกฎหมายอำนาจดำเนินการสืบสวนออกคำสั่งยุติและเลิกใช้และดำเนินการในศาลให้เป็นไปตามกฎหมายอาคารชุด
	ประเด็น	ไทย	แคนาดา รัฐออนแทรีโอ	เกาหลีใต้
2	องค์กรหรือหน่วยงานควบคุมดูแลเกี่ยวกับอาคารชุดโดยเฉพาะ	ไม่มี	องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาคารชุดเพื่อควบคุมและพัฒนานิติบุคคลอาคารชุด	เปิดช่องให้หน่วยงานท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจในการเรียกให้นิติบุคคลอาคารชุดรายงานเรื่องสำคัญ อาทิ เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง การใช้จ่ายเงินสำหรับการซ่อมแซมหรือการแต่งตั้งหรือไล่ออกผู้แทนนิติบุคคลอาคารชุด
	ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา	
3	มาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุด	ให้นิติบุคคลอาคารชุดฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อบังคับชำระหนี้	3.1 บทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามหนี้ 3.2 บทบัญญัติที่กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยหนี้ต่อหน้าคณะกรรมการ 3.3 บทบัญญัติที่กำหนดลำดับการหักชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง	

⁸³ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537, มาตรา 25/16.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ในปัจจุบันอาคารชุดได้รับความนิยมและเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากอาคารชุดมักอยู่ในทำเลที่ใกล้สถานที่สำคัญแก่ชีวิตของผู้คน อาทิเช่น สถานที่ทำงาน หรือห้างสรรพสินค้า ส่งผลให้อาคารชุดเป็นที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่นำมาใช้บังคับกับอาคารชุดของไทยนั้น ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่อเจ้าของห้องชุด โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับให้เจ้าของร่วมชำระหนี้แก่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งในทางกฎหมายอาคารชุดถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลาง เป็นที่มาของแหล่งเงินทุนเพียงแหล่งเดียวของนิติบุคคลอาคารชุด ในอันที่จะทำให้นิติบุคคลอาคารชุดสามารถดำเนินงานและบริหารงานต่อไปได้ ซึ่งการที่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงมาตรการบังคับชำระหนี้ให้แก่นิติบุคคลอาคารชุดอย่างเพียงพอและเหมาะสม ทำให้อาคารชุดขาดเงินทุน และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล อีกทั้งยังเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล รวมถึงปัญหาการขาดหน่วยงานควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลด้วย ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหา ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลให้อาคารชุดไม่มีนิติบุคคล

ปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล เกิดจากการที่นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจบริหารงานต่อไปได้เนื่องจากไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุด และสาเหตุการพ้นตำแหน่งของผู้แทนนิติบุคคล กล่าวคือ นิติบุคคลอาคารชุดนั้นเป็นบุคคลสมมุติ โดยพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดนั้นมีผู้แทนนิติบุคคล คือ “ผู้จัดการ” เพื่อทำหน้าที่จัดการและดำเนินงานทุกอย่างภายในอาคารชุดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอาคารชุด ข้อบังคับอาคารชุด หรือตามมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม โดยการเข้ามาทำงานของผู้จัดการนั้นเกิดจากเจ้าของห้องชุดที่เป็นคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด จ้างบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลเข้ามาบริหารงาน โดยมีเงินทุนบริหารจากการจัดเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดแต่ละราย เพื่อนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่ผู้จัดการ รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการบริหารงานของผู้จัดการก็มาจากการจัดเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางของเจ้าของห้องชุด เป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อเงินทุนของนิติบุคคลอาคารชุดอย่างมาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนกลางนี้เป็นแหล่งเงินทุนเพียงแหล่งเดียวที่นิติบุคคลอาคารชุดจะสามารถหาได้ เมื่อนิติบุคคลอาคารชุดใดไม่มีความสามารถในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุด ย่อมส่งผลให้นิติบุคคลอาคารชุดนั้นไม่มีเงินทุนเพื่อใช้ในการบริหารจัดการต่าง ๆ ทำให้

นิติบุคคลอาคารชุดประสบปัญหาในการบริหารไม่อาจดำเนินงานภายในอาคารชุดต่อไปได้ และผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดย่อมไม่อาจทำงานต่อไปได้เนื่องจากไม่มีเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและเพื่อการบริหารจ้างงานตามประเภทงานด้านต่าง ๆ ในอาคารชุด ส่งผลให้อาคารชุดนั้นไม่มีผู้แทนนิติบุคคล และทำให้อาคารชุดนั้นไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดทำงานอยู่เลย ปัญหาเช่นนี้ส่วนใหญ่มักจะยังไม่เกิดขึ้นกับอาคารชุดที่เป็นอาคารชุดใหม่ แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในอาคารชุดที่ก่อตั้งมานานแล้ว เนื่องจากเป็นอาคารชุดที่มีความเก่าและมีแนวโน้มจะทรุดโทรมลงเรื่อย ๆ จนไม่มีบุคคลใดหรือบริษัทใดอยากเข้ามาบริหาร หรือดูแลต่อถ้าหากอาคารชุดนั้นไม่มีเงินทุนอันเกิดจากเจ้าของห้องชุดไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดมีความสำคัญต่อการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดเป็นอย่างมาก

4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

(1) บทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดการนิติบุคคลฟ้องเจ้าของห้องชุด ตามมาตรา 36 (6)

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่สามารถบริหารงานได้นั้น พบว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดยังไม่เพียงพอ ที่จะทำให้ผู้จัดการมีอำนาจเรียกเก็บหรือบังคับชำระหนี้แก่เจ้าของห้องชุดที่ไม่จ่ายค่าใช้จ่ายส่วนกลางได้ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติ “หน้าที่” ในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางของผู้จัดการนั้น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ได้กล่าวไว้ในมาตรา 36 (1) โดยกำหนดไว้เพียงว่า ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 ตามข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ประกอบกับในมาตรา 36 (6) กำหนดไว้ว่าผู้จัดการจะต้องฟ้องบังคับชำระหนี้จากเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางตามมาตรา 18 ที่ค้างชำระเกินหกเดือนขึ้นไป จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดไว้อย่างกว้าง ๆ เพียงว่าผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอาคารชุดเพื่อบริหารจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุดนั้น ๆ โดยไม่ได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงเหมือนกับหน้าที่ของเจ้าของห้องชุดที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางตามมาตรา 18 วรรคสอง และเห็นได้ว่าหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดที่ดำเนินงานโดยผู้จัดการ ในอันที่จะต้องดำเนินการเรียกเก็บค่าส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดยังไม่ชัดเจนเพียงพอและกว้างมากเกินไป ไม่เจาะจงให้อำนาจแก่ผู้จัดการในการดำเนินการบังคับชำระหนี้จากเจ้าของห้องชุดอย่างชัดเจน ทำให้ผู้จัดการที่ไม่มีความชำนาญและขาดทักษะในการบริหารจัดการ ดำเนินงานโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนว่าจะต้องแก้ไขปัญหาเจ้าของห้องชุดที่ผิดนัดและค้างชำระหนี้อย่างไร จนเป็นเหตุให้ส่งผลกระทบต่อเงินทุนของนิติบุคคลอาคารชุด อีกทั้งในการบัญญัติให้ผู้จัดการแก้ไขปัญหาหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระโดยการฟ้องบังคับชำระหนี้แก่เจ้าของห้องชุดนั้น ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วมีความเป็นไปได้น้อยมากที่ผู้จัดการจะดำเนินการฟ้องร้องเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระ เนื่องมาจากผู้จัดการ

ไม่มีทักษะในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเพียงพอ ไม่ทราบถึงเอกสารหรือขั้นตอนที่จะต้องจัดทำก่อนดำเนินการฟ้อง อาทิเช่น กระบวนการก่อนฟ้อง หรือการออกหนังสือบอกกล่าว ทวงถาม เป็นต้น และที่สำคัญคือขาดเงินที่จะต้องนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความเพื่อความ และฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ กล่าวคือ การกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการว่าจะต้องฟ้องบังคับชำระหนี้ เป็นหน้าที่ ที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เนื่องจากการฟ้องบังคับชำระหนี้จะต้องกระทำโดยทนายความผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะทาง อีกทั้งยังมีขั้นตอนในการบังคับคดีต่อไปอีกหากเจ้าของห้องชุดที่ถูกฟ้องไม่มาศาล และไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ทำให้ในชั้นบังคับคดีนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องวางเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ในการบังคับคดีอีก ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดต้องฟ้องบังคับเรียกร้องทางแพ่งเอง แทนที่นิติบุคคลอาคารชุดจะได้รับชำระหนี้จากเจ้าของห้องชุด กลับทำให้นิติบุคคลอาคารชุดมีภาระ ค่าใช้จ่ายมากขึ้นกว่าเดิม และส่งผลทำให้ผู้จัดการนิติบุคคลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งไม่ใช่เป็น เพราะการละลายในหน้าที่ของผู้จัดการ แต่เป็นเพราะประสบปัญหาขาดทุนทรัพย์ในการนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่าย ในการฟ้องร้อง หรือจ้างทนายความซึ่งต้องใช้ค่าใช้จ่ายพอสมควร ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการต้อง ดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้แก่เจ้าของห้องชุดเป็นอันดับแรก จึงเป็นขั้นตอนและเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่ทำให้นิติบุคคลอาคารชุดมีค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปก่อน และเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้จัดการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวได้ตามกฎหมาย และท้ายที่สุดแล้วหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางจึงยังคงเป็นหนี้ที่ไม่สามารถเรียกเก็บ จากเจ้าของห้องชุดได้ และทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่มีเงินทุนเพื่อใช้ในการบริหารงานต่อไป

(2) บทบัญญัติในลักษณะที่เป็นมาตรการเชิงลงโทษเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ตามมาตรา 18/1

ประการต่อมา เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายของนิติบุคคลอาคารชุดในการ ที่จะบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้เปิดช่องไว้ให้นิติบุคคลอาคารชุดสามารถกระทำได้ คือ มาตรา 18/1 วรรคสองตอนท้าย ซึ่งกำหนดให้ นิติบุคคลอาคารชุดอาจระงับการให้บริการส่วนรวมหรือการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางแก่เจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระ ตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปได้ แต่มีปัญหาว่านิติบุคคลอาคารชุดไม่สามารถระงับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ โดยขออธิบายแยกเป็นสองกรณี กรณีที่หนึ่งนิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจใช้มาตรการระงับใด ๆ ที่ไปกระทบ ต่อการใช้ทรัพย์สินบุคคลของเจ้าของห้องชุดได้ กล่าวคือ การระงับนั้นต้องไม่ทำให้เจ้าของห้องชุดใช้ทรัพย์สิน บุคคลไม่ได้ เช่น การไม่ส่งมอบหรือการระงับบัตรผ่านประตู หรือบัตรผ่านรถยนต์ของเจ้าของห้องชุด ทำให้เจ้าของห้องชุดไม่สามารถเข้าห้องชุดอันเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของห้องชุดได้ เป็นต้น เช่นนี้ นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจทำได้เพราะจะเป็นการละเมิดแก่เจ้าของห้องชุด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง คำพิพากษาฎีกาที่ 8512/2553 “โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลตาม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 4 โจทก์ในฐานะเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 แม้นิติบุคคลอาคารชุดจำเลยที่ 1 มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการ และดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดพิพาทแลการอกระเบียบข้อบังคับของจำเลยที่ 1 อันเป็น

ประโยชน์ต่อเจ้าของร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอาคารชุดตามข้อบังคับของจำเลยที่ 1 ข้อ 7 (1) (5) แต่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 33 วรรคสอง จำเลยที่ 1 มีสิทธิเพียงจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางและมีอำนาจกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ตามมติของเจ้าของร่วมเท่านั้น ไม่มีอำนาจกระทำการใดเป็นการรบกวนสิทธิหรือเสื่อมความสะดวกในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของร่วม แม้โจทก์ค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางต่อจำเลยที่ 1 แต่จำเลยที่ 1 ก็ชอบที่จะไปว่ากล่าวเป็นอีกคดีต่างหาก มิใช่ขอกระเบียดเพื่อบังคับโจทก์ให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่จำเลยที่ 1 กำหนดโดยหลีกเลี่ยงการที่จะฟ้องร้องบังคับคดีตามกฎหมาย การขอกระเบียดข้อบังคับที่จะไม่ส่งมอบบัตรผ่านประตูนิรภัยให้แก่โจทก์ซึ่งค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางอันทำให้โจทก์เสื่อมเสียสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคล จึงไม่สามารถบังคับเอาแก่โจทก์ได้ การที่จำเลยที่ 1 ทำประตูนิรภัยปิดกั้นและไม่ยอมมอบบัตรผ่านประตูนิรภัย จึงเป็นการรบกวนสิทธิและทำให้เสื่อมความสะดวกแห่งสิทธิของโจทก์ในฐานะเจ้าของร่วมในอันที่จะเข้าไปใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล ถือว่าเป็นการจงใจทำละเมิดต่อโจทก์” และกรณีที่สอง นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจใช้มาตรการระงับใด ๆ ที่ไปกระทบต่อการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของห้องชุดได้ กล่าวคือ เจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ด้วย นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจระงับการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของห้องชุดได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10230/2553 “ค่าใช้จ่ายส่วนกลางนั้น เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18 ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการทำสัญญาระหว่างกัน และเป็นหนี้เงินซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับชำระหนี้โดยการใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้พิจารณาพิพากษาบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ และตาม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ก็ไม่ได้บัญญัติให้จำเลยทั้งสองบังคับชำระหนี้โดยวิธีอื่นหรือโดยผลการ นอกจากนี้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของห้องชุดย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของตนในอาคารชุด และมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางด้วย ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง จึงมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนกลางที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมนั้นด้วย ย่อมไม่ชอบที่จำเลยที่ 1 จะใช้วิธีการขัดขวางการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางของโจทก์เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้โจทก์ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของโจทก์โดยผลการ โจทก์ไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางเพราะจำเลยที่ 1 นำเงินไปใช้จ่ายโดยผลการ โจทก์ก็ต้องว่ากล่าวดำเนินคดีเอาแก่จำเลยที่ 1 เพื่อไม่ให้กระทำเช่นนั้นหรือให้ชำระค่าเสียหาย ไม่เป็นเหตุโดยชอบที่โจทก์จะอ้างขึ้นเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง” กล่าวโดยสรุป ตามแนวทางตัดสินของศาลฎีกานั้น นิติบุคคลอาคารชุดไม่สามารถวางมาตรการระงับการให้บริการใด ๆ ได้เลยทั้งมาตรการระงับที่อาจไปกระทบถึงการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือมาตรการที่เป็นการระงับการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง คงให้สิทธิแก่นิติบุคคลอาคารชุดไปดำเนินการฟ้องร้องทางแพ่งเป็นคดีต่างหากเอง จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะได้เปิดช่องกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดอาจมีมาตรการระงับได้ แต่เมื่อนิติบุคคลอาคารชุดระงับแล้วอาจเป็นการกระทำละเมิดได้ ดังนั้นนิติบุคคลอาคารชุดจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาลูกหนี้ค้างชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางได้เลย ค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่เป็นแหล่งเงินทุนเพียงแหล่งเดียวของนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่อาจเรียกเก็บได้ โดยมิต้นเหตุมาจากอำนาจทางกฎหมายของนิติบุคคลอาคารชุดที่จำกัดและมาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระ

หนี้ที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่มีเงินทุนทั้งประสบปัญหาในการบริหาร และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจบริหารงานในอาคารชุดต่อไปได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของ รัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกานั้น ตามมาตรา 718.303 (3) (b) กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดต้องมีหน้าที่แจ้งค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อย 14 วัน และจะต้องมีการไต่สวนต่อหน้าคณะกรรมการด้วย 3 คน และมีการกำหนดในกฎหมายด้วยว่า จะต้องมีการส่งใบแจ้งหนี้ค่าส่วนกลาง ซึ่งถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้แก่ผู้จัดการนิติบุคคลปฏิบัติด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายของรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกานั้น มีมาตรการที่ให้นิติบุคคลอาคารชุดโดยผู้จัดการนิติบุคคลจัดการกันเองภายในนิติบุคคลอาคารชุดก่อน หากจัดการกันเองไม่ได้ จึงค่อยนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อบังคับให้เจ้าของห้องชุดชำระหนี้ ทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ลดการนำคดีไปสู่ศาล และเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีและมีประสิทธิภาพในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายให้แก่นิติบุคคลอาคารชุดอีกด้วย

4.1.2 การพ้นตำแหน่งโดยการกำหนดวาระของผู้จัดการไว้ในข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

สาเหตุที่ทำให้อาคารชุดไม่มีนิติบุคคลประการต่อมา คือ การพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการ อธิบายได้ว่า การบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดในระยะเริ่มแรกโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นการบริหารงานโดยเจ้าของโครงการ แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการ และมีการกำหนดวาระไว้ด้วยว่าผู้จัดการคนดังกล่าวมีวาระกี่ปี ซึ่งไม่ใช่เป็นการดำรงตำแหน่งตลอดไป หรือจะเป็นการพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35/3 ก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการหมดวาระหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการตามกฎหมาย คือ ไม่มีผู้จัดการที่เป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุดนึ่งบริหารงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้อาคารชุดขาดผู้แทนนิติบุคคลและเมื่อเจ้าของร่วมภายในอาคารชุดไม่อาจแต่งตั้งหรือจัดประชุมเพื่อให้มีการแต่งตั้งขึ้นใหม่ได้ การปล่อยให้ตำแหน่งดังกล่าวขาดผู้แทนที่ทำหน้าที่เป็นระยะเวลาที่ย่อมส่งผลกระทบต่ออาคารชุดเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านของการบริหารงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ และในด้านที่กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดเพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในปัญหาหัวข้อถัดไป และเมื่อศึกษาพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ก่อนที่ได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีการยกเลิกความในมาตรา 32 (11) ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งผู้จัดการที่จะต้องถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับอาคารชุด กล่าวคือ มาตรา 32 (11) นั้น ความว่า

“มาตรา 32 ข้อบังคับอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(11) การแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการ”

ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีที่กฎหมายก่อนปี พ.ศ. 2551 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ แล้วต่อมาภายหลังได้ยกเลิกไป ทำให้อาคารชุดก่อนกฎหมายแก้ไขที่มีข้อบังคับในสาระสำคัญดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับการพ้นวาระของผู้จัดการที่ไม่ได้กำหนดมาตรการหรือกฎหมายที่เป็นหลักรองรับไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหา

ตามมาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการขาดผู้แทนนิติบุคคลและทำให้อาคารชุดไม่มีนิติบุคคลไปโดยปริยาย ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับกรณีการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด พบว่าหากกรรมการดำรงตำแหน่งจนครบกำหนดวาระแล้ว กฎหมายกล่าวไว้ว่าให้กรรมการเดิมนั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการใหม่จะเข้ามารับหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 วรรคสาม และถึงแม้กฎหมายจะแก้ไขปัญหาการพ้นตำแหน่งของผู้จัดการไว้ในมาตรา 38 (2) ว่าให้คณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดแต่งตั้งกรรมการมาคนหนึ่ง ขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนผู้จัดการนิติบุคคล หรือหากคณะกรรมการพ้นวาระไปนานแล้ว ก็จะต้องดำเนินการเรียกประชุมใหญ่เจ้าของร่วมในอาคารชุดนั้นใหม่ทั้งหมด เพื่อให้เจ้าของร่วมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด และดำเนินการต่อด้วยการเลือกกรรมการหนึ่งคนในนั้นแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนผู้จัดการนิติบุคคล ซึ่งในปัญหาที่ผู้เขียนกำลังศึกษานี้เป็นปัญหาที่อาคารชุดนั้น ๆ เจ้าของห้องชุดไม่อาจแต่งตั้งหรือรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการใหม่ได้ และเมื่อพิจารณาตามกฎหมายจะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการมากมายเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการนิติบุคคล ประกอบกับสภาพของสังคมไทยที่ผู้คนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมเป็นเสรีชน และไม่คุ้นชินกับวัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกัน การดำเนินการเรียกประชุมเพื่อแต่งตั้ง จึงยากที่จะกระทำได้ และจากการที่ผู้เขียนสอบถามถึงกรมที่ดินในประเด็นปัญหานี้ ก็พบว่า เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดเก่า ๆ ที่ประสบปัญหาไม่มีนิติบุคคลหลายแห่ง มักติดปัญหาในส่วนนี้ และปัญหาก็ถูกปล่อยปละละเลยเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเอง ก็ไม่มีอำนาจทางกฎหมายใด ๆ ในอันที่จะไปบังคับให้เจ้าของร่วมจัดประชุมใหญ่ได้ ซึ่งในปัญหานี้ เมื่อปี พ.ศ. 2545 กรมที่ดินเคยมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคารชุดและการจัดการของนิติบุคคลอาคารชุด โดยกรมที่ดินให้แนวทางการแก้ไขปัญหาว่าเห็นควรกำหนดกำหนดให้มีการจัดตั้งบริษัทเอกชนบริหารอาคารชุดโดยเฉพาะ⁸⁴ โดยมีการควบคุมการบริหารจัดการของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดในส่วนที่จำเป็นด้วย อันจะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการบริหารจัดการนิติบุคคลอาคารชุด จึงเห็นได้ว่าปัญหาภายในของอาคารชุดที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปมีอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหามีมานานแล้ว

ดังนั้น ในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล โดยมีสาเหตุมาจากนิติบุคคลอาคารชุดประสบปัญหาในการบริหารงาน อันเนื่องมาจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ดีและมีประสิทธิภาพที่จะทำให้นิติบุคคลอาคารชุดมีเงินทุนเพื่อใช้บริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้จัดการนั้นมีความต่อเนื่องกันไป อันจะทำให้ความเป็นนิติบุคคลอาคารชุดคงอยู่ตามหลักการของการมีอยู่ของนิติบุคคลที่จะต้องคงอยู่ตราบนานเท่านาน นิติบุคคลอาคารชุดจึงขาดผู้แทนนิติบุคคล และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล

⁸⁴ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0730/ ว4841, เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดการของนิติบุคคลอาคารชุด, ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2545.

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล

4.2.1 ปัญหาไม่มีการบริหารงานภายในอาคารชุด

การอยู่ร่วมกันในสังคมอาคารชุดนั้นจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์และกฎระเบียบ เนื่องจากอาคารชุดเป็นรูปแบบการอยู่อาศัยที่จำเป็นต้องมีบุคคลหลาย ๆ คนมาอยู่ร่วมกัน กฎเกณฑ์และกฎระเบียบของอาคารชุดจึงมีความสำคัญอย่างมากในการวางแผนและกำหนดกรอบการบริหารจัดการสิ่งต่าง ๆ ภายในอาคารชุด ซึ่งจะมีนิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้แทนและเป็นตัวกลางในการดำเนินงานต่าง ๆ ดังที่ปรากฏในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ว่านิติบุคคลอาคารชุดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการ และดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง โดยมีผู้จัดการเป็นผู้แทนนิติบุคคลและมีอำนาจจัดให้มีการดูแลความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยภายในอาคารชุด ตามมาตรา 36 (3) และ (4) ดังนั้นในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดบริหาร จะทำให้เกิดปัญหาภายในอาคารชุดและส่งผลกระทบต่อเจ้าของร่วมอย่างมาก อาทิเช่น ปัญหาเจ้าของห้องชุดค้างชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ทำให้อาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลไม่มีการบริหารจัดการหนี้และไม่สามารถติดตามหนี้ได้ ทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตัวอย่างเช่น การชำรุดหรือเสียหายของไฟทางเดินหรือส่วนที่เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางทั้งหมด เครื่องปั้มน้ำ หรือสายสื่อสารต่าง ๆ ผลกระทบในด้านการบริหารจัดการที่จอดรถของอาคารชุด เพราะในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลดูแลจะมีปัญหาบุคคลภายนอกนำรถยนต์มาจอดในพื้นที่ทรัพย์สินส่วนกลางอันเป็นกรรมสิทธิ์รวมของเจ้าของร่วมและส่งผลทำให้ที่จอดรถมีไม่เพียงพอต่อเจ้าของห้องชุด ผลกระทบในด้านระบบการขนถ่ายขยะหรือสิ่งปฏิกูล เนื่องจากโดยส่วนใหญ่ในอาคารชุดมักจะมีห้องเก็บขยะที่เป็นแหล่งทิ้งขยะภายในอาคารชุด โดยมีแม่บ้านมาทำการขนถ่ายเพื่อส่งต่อให้แก่หน่วยงานรัฐหรือเอกชนมารับไปกำจัดอีกทอดหนึ่ง ซึ่งถ้าหากไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดประสานงานจ้างบุคคลหรือบริษัทมาดูแลเรื่องการขนถ่ายขยะออกจากอาคารชุด ก็จะก่อให้เกิดปัญหาขยะตกค้างและสิ่งกลิ่นเหม็นมีผลกระทบต่อเจ้าของร่วมในอาคารชุดอย่างมาก ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่ให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดทุกคน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจัดการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของเจ้าของร่วม อาทิเช่น กรณีเจ้าของร่วมทะเลาะกัน มลพิษทางเสียง การลักลอบเลี้ยงสัตว์ หรืออาจกล่าวได้ว่าสามารถเกิดปัญหาได้ทุกเรื่องเนื่องจากขาดตัวกลางในการจัดการหรือการเจรจาไกล่เกลี่ย ปัญหาระบบรักษาความปลอดภัยภายในอาคารชุด การจ้างบุคคลหรือบริษัทมาดูแลความปลอดภัยหรือการติดกล้องวงจรปิด ปัญหาการเสื่อมสภาพของอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ และปัญหาในด้านของการประสานงานกรณีมีปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับการไฟฟ้าหรือการประปา

4.2.2 ปัญหาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามมาตรา 29 วรรค 2

อาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดบริหาร ไม่เพียงส่งผลให้เกิดปัญหาความเป็นอยู่ และกระทบถึงการอยู่อาศัยของเจ้าของร่วมเท่านั้น ในด้านที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็ส่งผลให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมห้องชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 29 กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดที่ดำเนินงานโดยผู้จัดการ มีหน้าที่ต้องออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุด ซึ่งหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดมีความสำคัญอย่างมากต่อเจ้าของห้องชุด เนื่องจากจะต้องนำไปใช้

เป็นหลักฐานเพื่อประกอบการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ห้องชุดต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลบริหาร จึงไม่มีผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาคารชุดทำหน้าที่ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สุดให้แก่เจ้าของห้องชุดหรือผู้ที่ต้องการจดทะเบียนสิทธิได้ ส่งผลให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับห้องชุดได้

เมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นแก่เจ้าของห้องชุดหรือผู้ที่ต้องการจดทะเบียนสิทธิ จึงต้องพิจารณาถึงการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายแพ่งในการขอให้นิติบุคคลอาคารชุดออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สุด ในเรื่องนี้เจ้าของห้องชุดหรือผู้ที่ต้องการจดทะเบียนสิทธิสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องนิติบุคคลอาคารชุดได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9528/2557 เป็นเรื่องและผู้ซื้อห้องชุดฟ้องนิติบุคคลอาคารชุดขอให้รับชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง พร้อมกับขอให้ดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สุดให้แก่เจ้าของห้องชุด เพื่อนำไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ “โจทก์ฟ้องขอบังคับให้จำเลยทั้งสามรับชำระเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางของห้องชุดย้อนหลังไป 5 ปี นับแต่วันที่จำเลยทั้งสามออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ให้แก่โจทก์ และให้จำเลยทั้งสามร่วมกันออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้แก่โจทก์ หากจำเลยทั้งสามเพิกเฉยให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยทั้งสาม ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยที่ 1 รับชำระเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางของห้องชุด ย้อนหลังไป 5 ปี นับแต่วันฟ้อง พร้อมค่าปรับในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางห้องพิพาททั้งสองห้องดังกล่าวจากโจทก์ เมื่อโจทก์ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางและค่าปรับดังกล่าวครบถ้วนแล้วให้จำเลยที่ 1 ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้แก่โจทก์ หากจำเลยที่ 1 เพิกเฉยให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยที่ 1”

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13070/2558 คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า หากโจทก์ชำระหนี้ที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายส่วนกลางครบถ้วนแล้ว จำเลยไม่ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ให้โจทก์ ศาลจะให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยได้หรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ได้ โจทก์ฟ้องโดยมีคำขอท้ายฟ้องให้จำเลยออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ ค่าให้การแก้ฟ้องแย้งก็ขอชำระเงินตามจำนวนที่เห็นว่าถูกต้อง ถือว่าโจทก์ยินยอมชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ค้างชำระแล้ว เมื่อโจทก์ชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 แล้ว หนี้เป็นอันระงับสิ้นไป โจทก์ก็มีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ตอบแทนเช่นกัน เพราะโจทก์ประสงค์จะนำหนังสือนี้ไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนโอนห้องชุดมาเป็นของตน ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 การที่จำเลยออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้จึงก่อให้เกิดสิทธิแก่โจทก์ที่จะโอนห้องชุดได้ จึงเป็นการกระทำนิติกรรมฝ่ายเดียวของจำเลยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 149 ดังนั้น ในการบังคับชำระหนี้ หากสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่อง ศาลขอที่จะสั่งให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคสอง พิพากษาแก้เป็นว่า เมื่อโจทก์ชำระเงินตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ครบถ้วนแล้ว ให้จำเลย

ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้มอบให้โจทก์ไป หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย”

เมื่อนำตัวอย่างคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมาเทียบเคียง จะเห็นได้ว่า หนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุคดีมีความสำคัญอย่างมากต่อเจ้าของห้องชุด เนื่องด้วยมาตรา 29 เป็นเสมือนมาตรการทางกฎหมายของนิติบุคคลอาคารชุดที่จะป้องกันมิให้เจ้าของห้องชุดค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางและเป็นมาตรการบังคับให้ชำระหนี้ไปด้วยในตัว และเมื่อพิเคราะห์หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาททั้งสองก็สรุปได้ว่า เมื่อการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุคดีนั้นเป็นการกระทำนิติกรรมฝ่ายเดียวของนิติบุคคลอาคารชุด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 149 และเป็นกรณีที่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ประกอบกับการฟ้องขอให้ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุคดีเป็นวัตถุประสงค์แห่งหนี้ที่ให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลจึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของนิติบุคคลอาคารชุดได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคสอง และนำไปใช้ประกอบการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อาคารชุดมีนิติบุคคลอาคารชุด กล่าวคือผู้จัดการยังคงบริหารงานอยู่ เจ้าของห้องชุดจึงสามารถฟ้องให้นิติบุคคลอาคารชุดออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ได้ในกรณีไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระ หรือฟ้องให้นิติบุคคลอาคารชุดรับชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง และออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ได้ในกรณียังมีค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาททั้งสองข้างต้น จึงมีปัญหาว่าในกรณีอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลบริหาร เจ้าของห้องชุดจะต้องฟ้องบุคคลใด กล่าวคือ ไม่มีผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายอาคารชุดมาเป็นผู้ถูกฟ้อง เหตุเพราะอาคารชุดไม่มีการบริหารงานโดยผู้แทนนิติบุคคลคนใดอยู่เลย อันเนื่องมาจากสาเหตุที่ได้กล่าวไว้ในปัญหาที่ 4.1.2 ว่าเมื่อผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งไปแล้วและไม่มีการแต่งตั้งคนใหม่ ในระบบการจดทะเบียนผู้จัดการหรือคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดที่สำนักงานที่ดินจึงไม่มีข้อมูลผู้จัดการหรือคณะกรรมการคนใหม่หรือชุดใหม่เลย ดังนั้นจึงทำให้เจ้าของห้องชุดที่ต้องการจะขายเพื่อโอนเปลี่ยนมือไปยังผู้ซื้อ หรือเจ้าของห้องชุดที่ต้องการจะจดทะเบียนสิทธิเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์กรณีอื่นนอกจากทางนิติกรรมสัญญา อาทิเช่น การได้รับห้องชุดโดยทางมรดก เป็นต้น มีปัญหาในขั้นตอนของการจดทะเบียนกับสำนักงานที่ดินและไม่สามารถจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิและนิติกรรมได้

เมื่อศึกษาต่อมาพบว่า ในเรื่องของการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิห้องชุดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เอกสารที่เรียกว่าหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุคดีนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติไว้ในกรณีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ตามมาตรา 335 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“วรรคสอง ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ก่อนทำการขายทอดตลาด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดแจ้งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระเพื่อการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่รับคำบอกกล่าว เมื่อขายทอดตลาดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวจนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลอาคารชุดก่อนเจ้าหนี้จำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้วรรคสาม หากนิติบุคคลอาคารชุดไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้”

จะเห็นได้ว่า ถ้าหากเป็นการขายห้องชุดโดยวิธีการขายทอดตลาด กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้บอกกล่าวไปยังนิติบุคคลอาคารชุดแล้ว และไม่มีการแจ้งรายการหนี้มาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินได้เลย โดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดที่ออกโดยนิติบุคคลอาคารชุดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งการจดทะเบียนโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้เช่นนี้ใช้ทั้งกรณีการขายทอดตลาดอาคารชุดและหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายแก้ปัญหาคารจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิเพียงห้องชุดหรือหมู่บ้านจัดสรรเฉพาะที่อยู่ในระบบของกรมบังคับคดีเท่านั้น ซึ่งมาตรา 335 นี้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ.2560 เหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขเนื่องจากกรมบังคับคดีประสบปัญหาในการผลักดันทรัพย์สินประเภทห้องชุด ซึ่งค้างการดำเนินการอยู่ในชั้นบังคับคดีเป็นจำนวนมาก โดยห้องชุดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ก็มักไม่เป็นที่สนใจแก่ตลาด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะห้องชุดมีภาระค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ค้างชำระจำนวนมาก โดยในห้องชุดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้เคาะไม้ขายทอดตลาดไปแล้วก็มักจะมีปัญหาในขั้นตอนของการโอนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กล่าวคือ ผู้ซื้อทรัพย์สินไม่สามารถนำหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดที่ออกโดยนิติบุคคลอาคารชุดไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่สำนักงานที่ดินได้ สาเหตุมาจากอาคารชุดนั้นไม่มีนิติบุคคลที่จะออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดให้ได้ จึงเป็นที่มาของการที่กรมบังคับคดีได้เสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีการจดทะเบียนโอนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์กรณีขายทอดตลาดห้องชุด โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถจดทะเบียนโอนได้เลย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522⁸⁵

การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 ดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคารจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับการขอออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คราวที่สุุดจากนิติบุคคลอาคารชุดเพียงส่วนเดียว กล่าวคือ เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะห้องชุดที่อยู่ในระบบของกรมบังคับคดีเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ปัญหาการที่ไม่สามารถจดทะเบียนโอนห้องชุดที่อยู่ในชั้นบังคับคดีให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินได้ มีสาเหตุและที่มาของปัญหาเดียวกันกับปัญหาที่ผู้เขียนกำลังศึกษา คือ

⁸⁵ หนังสือกรมบังคับคดี ที่ ยช 0509/ 5661, เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่..) พ.ศ. (การบังคับคดี) ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2557.

ปัญหาการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนมือหรือการจดทะเบียนสิทธิทรัพย์สินประเภทห้องชุดในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การจดทะเบียนแบบปลอดหนี้จํานองในรูปแบบของนิติกรรมสัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือการจดทะเบียนประเภทรับโอนทรัพย์สินมรดก ทำให้ห้องชุดในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ไม่มีผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อขอให้ออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดได้ ดังนั้น การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อให้การขายทอดตลาดห้องชุดสามารถจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดตามมาตรา 335 นั้น จึงทำให้มีข้อสังเกตว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดอันเป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับคดี เพราะเหตุใดกฎหมายจึงปล่อยให้เป็นอย่างนี้ไว้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อไม่เกิดการหมุนเวียนในทางเศรษฐกิจ กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกแช่แข็ง และไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อการขับเคลื่อนทางสังคมและทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อีกทั้งยังขัดกับหลักตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้เสมอ

ประเด็นปัญหาว่า ในอาคารชุดที่ไม่มีผู้แทนนิติบุคคล ปัจจุบันกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ คือ การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 มาเทียบเคียง กล่าวคือ ในมาตรา 73 บัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีตำแหน่งว่างลงในจำนวนผู้แทนของนิติบุคคล และมีเหตุอันควรเชื่อว่าการปล่อยตำแหน่งว่างไว้น่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะแต่งตั้งผู้แทนชั่วคราวขึ้นก็ได้” จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในกรณีที่อาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งก็คือบรรดาเจ้าของห้องชุดที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหาอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลเอง โดยขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนนิติบุคคลชั่วคราวให้ ตามนัยมาตรา 73 ซึ่งในเรื่องนี้เคยมีคำพิพากษาฎีกาที่สามารถเทียบเคียงได้โดยเป็นกรณีที่อาคารชุดนั้นมีนิติบุคคล แต่ผู้แทนนิติบุคคลนั้นไม่ดำเนินการทวงถามค่าใช้จ่ายส่วนกลางจากเจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระ เนื่องจากเป็นญาติกันและประกอบธุรกิจร่วมกัน จึงเป็นกรณีประโยชน์ขัดกันระหว่างนิติบุคคลอาคารชุดกับผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งได้แก่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15198/2551 “ผู้ร้องคัดค้านได้ร่วมก่อตั้งบริษัท อ. ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัท ม. โดยผู้ร้องคัดค้านเป็นผู้ถือหุ้น การที่ผู้ร้องคัดค้านซึ่งเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดไม่ดำเนินการใดๆ กับบริษัท ม.ซึ่งค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นจำนวนมากนั้น เนื่องจากคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อเครือญาติและตนเองในบริษัทดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของนิติบุคคลอาคารชุดมิลฟอร์ด พาราไดซ์ คอนโดเทล ถือได้ว่าประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้แทนของนิติบุคคลในเรื่องดังกล่าว เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับแก้กรณีดังกล่าวได้ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ จึงต้องวินิจฉัยคดีโดยอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 4 ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของร่วมในอาคารชุดย่อมร้องขอให้ศาลแต่งตั้ง ฐ. เป็นผู้แทนเฉพาะการเพื่อดำเนินการในเรื่องการทวงถามค่าใช้จ่ายส่วนกลางตลอดจนการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดมิลฟอร์ด พาราไดซ์ คอนโดเทลได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 75”

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารจัดการอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลส่งผลทำให้เกิดปัญหาทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย โดยที่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึง ซึ่งจากการที่ผู้เขียนสอบถามไปยังกรมที่ดิน ทำให้ได้ทราบว่าในอาคารชุดเก่า มักจะมีปัญหาที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดอยู่เป็นจำนวนมาก และโดยส่วนใหญ่ก็มักจะมีปัญหาร้องเรียนที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในอาคารชุดที่ไม่มีผู้แทนนิติบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดการแก้ไขปัญหา และปัญหาการไม่สามารถจดทะเบียนโอนสิทธิในห้องชุดได้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากไม่มีผู้มีอำนาจออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สูงสุด ตามมาตรา 29 และถึงแม้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สูงสุดก็ตาม ก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคือทำให้เจ้าของห้องชุดสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้ ทั้งอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกได้ กล่าวคือหากมีกรณีที่เจ้าของห้องชุดต้องการจะโอนกรรมสิทธิ์ตามนิติกรรมสัญญาให้แก่ผู้จะรับโอน แต่ไม่สามารถจดทะเบียนโอนเปลี่ยนมือได้ เนื่องจากติดปัญหาในเรื่องหนังสือรับรองการปลอดหนี้ครวที่สูงสุด ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดออกให้ได้ ทำให้คู่สัญญาต้องฟ้องร้องหรือแกล้งฟ้องร้องกัน เพื่อให้ห้องชุดนั้นตกอยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีและถูกขายทอดตลาด โดยผู้จะรับโอนใช้วิธีการนำยึดห้องชุดดังกล่าว และเข้าร่วมประมูลจนอยู่ในฐานะเป็นผู้ซื้อห้องชุดได้จากการขายทอดตลาดตามความในมาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้ห้องชุดนั้นกลายเป็นทรัพย์สินที่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่กันได้โดยใช้วิธีการเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทำให้เกิดปัญหาดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจะต้องทำงานและมีภาระงานมากขึ้น อันเกิดขึ้นจากการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ที่มีสาเหตุมาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยไม่คำนึงถึงสภาพปัญหาอาคารชุดในปัจจุบันและในอนาคต ตามกาลเวลาและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ยังไม่มีมาตรการรองรับทางกฎหมายที่ดีเพื่อบังคับใช้แก่อาคารชุดในปัจจุบัน และอาคารชุดที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาเช่นนี้ต่อเจ้าของห้องชุดมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหน่วยงานควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล

เมื่อเกิดปัญหาอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มีมาตรการทางกฎหมายหรือมีแนวทางตามกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมดูแลหรือใช้อำนาจบังคับเพื่อทำให้ปัญหาดังกล่าวถูกแก้ไขไปในแนวทางใดอย่างไรได้บ้าง โดยเมื่อพิจารณาพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 พบว่าถูกบัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวด 6/1 ซึ่งเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โดยเป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มากขึ้น ซึ่งตามคำนิยามในมาตรา 4 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 378/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

อาคารชุด พ.ศ.2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ในที่นี้ หมายถึง อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังไม่สามารถทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของเจ้าของร่วมในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้ กล่าวคือ มาตรา 60/1 (1) - (3) เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อใช้กำกับดูแลเจ้าของร่วมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น อีกทั้งยังคงมีปัญหาในการตีความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีรอบในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเพิ่มเติมเข้ามานั้น แค้ไหนเพียงใด เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎหมายลำดับรองมาเพื่อประกอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่รู้ขอบเขตการปฏิบัติงานของตนเอง⁸⁶ และทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาร้องเรียนให้แก่เจ้าของร่วมได้ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาร้องเรียนต่าง ๆ ภายในอาคารชุด โดยส่วนใหญ่แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมักจะแนะนำให้แก้ไขโดยยึดข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดเป็นหลักไปก่อน จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่เจ้าของร่วมที่อาศัยอยู่ในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่าหน้าที่หลัก ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเพียงบุคคลที่ทำหน้าที่รับจดทะเบียนตามคำขอของเจ้าของร่วมหรือนิติบุคคลอาคารชุดเท่านั้น อาทิเช่น การรับจดทะเบียนอาคารชุด การจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลอาคารชุด การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ การขอออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดหรือใบแทนหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การขอหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกิจอื่นเกี่ยวกับห้องชุด เป็นต้น หรือการเพิ่มเติมอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในมาตรา 60/1 ก็เป็นอำนาจที่เป็นเพียงเพื่อการกำกับและเพื่อการตรวจสอบประกอบการจดทะเบียนประเภทต่าง ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เท่านั้น ทำให้โดยหลักการตามกฎหมายแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ กล่าวคือ หากเจ้าของร่วมคนใดคนหนึ่งหรือนิติบุคคลอาคารชุดมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจเข้าไปสั่งการให้เจ้าของร่วมหรือนิติบุคคลอาคารชุดปฏิบัติตามได้ อาทิเช่น ในเรื่องของการจัดประชุม การไม่จัดทำบัญชี การฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือการไม่ชำระค่าส่วนกลาง เป็นต้น และถึงแม้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินก็ไม่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับหรือดำเนินคดี เนื่องจากความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นเรื่องของผู้เสียหายที่เป็นเจ้าของร่วมหรือนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องไปร้องทุกข์และว่ากล่าวโทษเองต่อเจ้าพนักงานตำรวจ และในปัจจุบันมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่อยู่ในบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัติปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดังกล่าว ที่อยู่ในระหว่างรอหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

⁸⁶ โรงเรียนนักรบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน, แนวทางการกำกับดูแลนิติบุคคลอาคารชุดของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2562) 92-93.

ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนเป็นความผิดทางวินัย เพื่อปรับเปลี่ยนโทษจากอัตราค่าปรับทางอาญา มาเป็นอัตราค่าปรับเป็นวินัยด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการพิจารณาความผิดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อนำไปสู่การเปรียบเทียบปรับแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาคารชุด สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มากกว่าเจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญ และใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มากกว่าเจ้าพนักงานตำรวจ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของห้องชุดได้ รวมถึงไม่ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงทำให้ปัญหาต่าง ๆ ภายในอาคารชุดไม่ได้รับการแก้ไข และการบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลดูแลย่อมส่งผลกระทบต่อเจ้าของห้องชุดในอาคารชุด ดังจะเห็นได้จากปัญหาที่เจ้าของห้องชุดคนหนึ่ง ๆ ในอาคารชุดไม่มีอำนาจเหนือเจ้าของห้องชุดคนอื่น ๆ ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หรือในปัญหาที่เจ้าของห้องชุดไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้เอง เช่น การออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดของนิติบุคคลอาคารชุด เพื่อนำไปใช้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นนิติบุคคลอาคารชุดเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในออกหนังสือ เป็นต้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ หรือมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อดำเนินการใด ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลเป็นอย่างมาก

เมื่อได้ศึกษากฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศในบทที่ 3 แล้วนั้น พบว่าในกฎหมายที่เกี่ยวกับอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้ ในกรณีจำเป็น มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจในการเรียกให้ผู้จัดการนิติบุคคลรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในอาคารชุด อาทิเช่น การเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางและการใช้เงินเพื่อซ่อมแซม การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เป็นต้น โดยมีลักษณะเป็นการให้อำนาจออกคำสั่งแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะ ปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่มักจะเกิดขึ้นในการบริหารงานนิติบุคคลจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้แทนนิติบุคคล ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้าไปดูแลและแก้ไขปัญหาให้แก่เจ้าของห้องชุดได้อีกด้วย อีกทั้งในกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุดไว้โดยเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่เจ้าของห้องชุด โดยไม่เป็นการผลักภาระให้เจ้าของห้องชุดไปดำเนินการฟ้องเป็นคดีทางแพ่งเอง

ในกฎหมายของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดานั้น มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลมาตรฐานของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการนิติบุคคล อาทิเช่น ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพ รวมถึงองค์กรดังกล่าวยังมีอำนาจในการระงับใบอนุญาตได้ หากผู้จัดการนิติบุคคลนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายอาคารชุดกำหนด รวมถึงยังมีอำนาจในการตรวจสอบข้อร้องเรียน และลงโทษในกรณีที่พบการกระทำความผิดต่อกฎหมายอาคารชุดด้วย

ในกฎหมายของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจกำกับดูแล และควบคุมอาคารชุด รวมถึงมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของรัฐเพื่อสืบสวน ออกคำสั่ง และดำเนินการในศาลเพื่อบังคับใช้กฎหมายแก่บุคคลใด ๆ ที่ทำการละเมิดกฎหมายอาคารชุดด้วย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล มีสาเหตุมาจากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ยังขาดบทบัญญัติที่สำคัญในเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางหรือกระบวนการในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลาง และหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมดูแลอาคารชุด เนื่องจากการบริหารจัดการของนิติบุคคลอาคารชุดที่มักมีปัญหาไม่สามารถจัดเก็บค่าใช้จ่ายส่วนกลางได้ ประกอบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางของไทยไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดต้องพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีค่าใช้จ่าย อีกทั้งในท้ายที่สุดนิติบุคคลอาคารชุดก็อาจไม่ได้รับชำระหนี้ รวมถึงการระงับการให้บริการส่วนรวมแก่เจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกานั้น นิติบุคคลอาคารชุดสามารถทำได้เท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง ส่งผลทำให้นิติบุคคลอาคารชุดไม่มีเงินทุนที่จะใช้ในการบริหารงาน และเกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล และปัญหานี้ยังขยายไปถึงการบริหารจัดการในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล ที่ทำให้อาคารชุดขาดการดูแลในด้านสาธารณูปโภค และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่สามารถจดทะเบียนใด ๆ ได้ เนื่องจากไม่มีผู้มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และสุดท้ายปัญหาการขาดหน่วยงานดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องที่เจ้าของห้องชุดภายในอาคารชุดนั้นต้องจัดตั้งนิติบุคคลกันเองให้ได้ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยกรมที่ดินเป็นเพียงหน่วยงานที่ดำเนินงานทางทะเบียนและให้คำแนะนำเบื้องต้นเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในประเด็นปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคลนั้น มีสาเหตุมาจากการที่พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนกลางดังกล่าว ถือเป็นแหล่งเงินทุนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานอาคารชุดอย่างมาก การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนนิติบุคคลอาคารชุดต้องนำคดีไปฟ้องทางแพ่งเอง เป็นการเพิ่มภาระให้แก่นิติบุคคลอาคารชุดอย่างมาก กล่าวคือ แต่เดิมนิติบุคคลอาคารชุดประสบปัญหาขาดเงินทุนอยู่แล้ว การที่กำหนดทางออกของปัญหาให้นิติบุคคลไปฟ้องร้องเอาเอง ซึ่งเป็นทางออกที่มีค่าใช้จ่าย เนื่องจากกระบวนการฟ้องคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้เจ้าของห้องชุดชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางนั้น มีขั้นตอนหลายประการ อีกทั้งไม่มีหลักประกันว่าเมื่อนิติบุคคลอาคารชุดดำเนินการฟ้องแล้ว จะได้รับชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางหรือไม่ และจะได้รับเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งในปัจจุบัน พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดมีอำนาจกำหนดเงินเพิ่มในกรณีที่เจ้าของห้องชุดชำระล่าช้าหรือผิดนัดชำระหนี้ได้โดยถูกระบุไว้ในข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดที่เจ้าของห้องชุดทุกคนพึงต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้เจ้าของห้องชุดที่ผิดนัดค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ต้องชำระเงินเพิ่มอีกนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางได้ ซึ่งในบางรายเจ้าของห้องชุดค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นจำนวนที่สูงกว่าราคาห้องชุดเสียอีก ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3396/2565 ที่มีการกำหนดให้จำเลยชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางเป็นจำนวน 3,939,995.40 บาท พร้อมทั้งให้ชำระเงินเพิ่มโดยคิดจากต้นเงินดังกล่าว เป็นต้น และในบทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดสามารถระงับการให้บริการส่วนรวมแก่เจ้าของห้องชุดค้างชำระค่าใช้จ่ายนั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีข้อจำกัดเนื่องจากนิติบุคคลอาคารชุดสามารถระงับได้เพียงเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของห้องชุด อาทิเช่น การไม่ส่งมอบหรือการระงับบัตรผ่านประตู บัตรผ่านรถยนต์ของเจ้าของห้องชุด ทำให้เจ้าของห้องชุดไม่สามารถเข้าห้องชุดอันเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของห้องชุดได้ เป็นต้น เช่นนี้นิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจทำได้เพราะจะเป็นการละเมิดแก่เจ้าของห้องชุด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้ จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาคารชุดเป็นการเฉพาะ หรือในกฎหมายอาคารชุดของรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา กฎหมายอาคารชุดของประเทศดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดมีขั้นตอนที่เป็นมาตรการบังคับชำระหนี้ทางกฎหมายที่ให้อำนาจตนเองก่อนจะนำคดีเข้าสู่กระบวนการทางศาล เป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดเป็นอย่างมาก และกฎหมายอาคารชุดของประเทศแคนาดา รัฐออนแทรีโอ ที่มีองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อการพัฒนานิติบุคคลอาคารชุด และควบคุมการบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดอย่างเคร่งครัด

ประการต่อมา ปัญหาการบริหารจัดการอาคารที่ไม่มีนิติบุคคล ซึ่งแน่นอนย่อมส่งผลทำให้อาคารชุดขาดการบริหารทั้งในด้านของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และปัญหาการโอนจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย เนื่องจากนิติบุคคลอาคารชุดไม่มีผู้แทนที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดในอันที่จะดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา 29 ส่งผลทำให้เจ้าของห้องชุดที่ต้องการจะโอนกรรมสิทธิ์หรือต้องการเปลี่ยนทางทะเบียน ไม่อาจดำเนินการได้ ซึ่งเมื่อนำไปเทียบเคียงกับกรณีการขายทอดตลาดห้องชุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 334 ที่มีข้อยกเว้นไว้ว่าหากไม่มีนิติบุคคลอาคารชุดมาแสดงตนเพื่อส่งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดสามารถจดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดดังกล่าวได้เลยโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้ตามมาตรา 29 ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่าและในกรณีที่เจ้าของห้องชุดผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริง เหตุใดกฎหมายจึงไม่เล็งเห็นในส่วนนี้ และยังคงเป็นปัญหาต่อไป โดยเมื่อนำกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีของผู้แทนนิติบุคคลว่างลงตามมาตรา 73 นั้น กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องไปดำเนินการร้องขอต่อศาลให้แต่งตั้งผู้แทนนิติบุคคลชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่องเอง

ประการสุดท้าย ปัญหาการขาดหน่วยงานควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล เนื่องจากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่าหน้าที่หลัก ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเพียงบุคคลที่ทำหน้าที่รับจดทะเบียนตามคำขอของเจ้าของร่วมหรือนิติบุคคลอาคารชุดเท่านั้น อาทิเช่น การรับจดทะเบียนอาคารชุด การจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลอาคารชุด การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ การขอออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดหรือใบแทนหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การขอหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกิจอื่นเกี่ยวกับห้องชุด เป็นต้น หรือการเพิ่มเติมอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในมาตรา 60/1 ก็เป็นอำนาจที่เป็นเพียงเพื่อการกำกับและเพื่อการตรวจสอบประกอบการจดทะเบียนประเภทต่าง ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เท่านั้น ทำให้โดยหลักการตามกฎหมายแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ เลย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้ รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา รัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา และของรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา มักมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อการกำกับดูแลและควบคุมอาคารชุดอย่างใกล้ชิด อาทิเช่น ในเรื่องของการมีคณะกรรมการใกล้เคียงข้อพิพาทในอาคารชุดโดยเฉพาะ ในเรื่องของการมีองค์กรตามกฎหมายเพื่อการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพผู้จัดการนิติบุคคล รวมถึงมีอำนาจในการออกคำสั่งในเชิงลงโทษได้ด้วย ดังนั้น จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารชุดและการควบคุมการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุดของประเทศดังที่กล่าวมานั้นมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอาคารชุด และเปรียบเทียบกับกฎหมายอาคารชุดของต่างประเทศแล้วนั้น พบว่า พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ยังขาดบทบัญญัติ

ที่สำคัญบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายของนิติบุคคลอาคารชุด อันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาอาคารชุดไม่มีนิติบุคคล ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 การกำหนดมาตรการบังคับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด

เห็นว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุด โดยผู้จัดการนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลนั้น ต้องมีหนังสือแจ้งค่าใช้จ่ายส่วนกลางที่ค้างชำระ รวมทั้งเงินเพิ่มเป็นลายลักษณ์อักษร ส่งให้แก่เจ้าของห้องชุดที่ค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน โดยจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยต่อหน้าคณะกรรมการ เพื่อให้กระบวนการบังคับชำระหนี้ของนิติบุคคลอาคารชุดมีมาตรการที่จัดการกันเองก่อนที่จะได้นำคดีเข้าสู่ชั้นศาลต่อไป และควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับลำดับการหักค่าใช้จ่ายที่เจ้าของห้องชุดชำระให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่นิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้ ตามแนวทางของกฎหมายอาคารชุดรัฐพลอริดา สหรัฐอเมริกา โดยแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 18/2 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

“มาตรา18/2 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าของร่วมไม่ชำระเงินตามมาตรา 18 รวมถึงเงินเพิ่มตามมาตรา 18/1 ภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้จัดการนิติบุคคลมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้แก่เจ้าของร่วมทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน และจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยต่อหน้าคณะกรรมการนิติบุคคลอย่างน้อย 3 คน ”

“วรรคสอง ในกรณีที่เจ้าของร่วมชำระเงินค่าใช้จ่ายตามล่าช้า ผู้จัดการนิติบุคคลจะต้องนำไปหักเพื่อชำระหนี้ตามลำดับ ดังนี้

- (1) เงินเพิ่ม ตามมาตรา 18/1
- (2) ค่าใช้จ่ายในการทวงถามหนี้ และ
- (3) ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ตามมาตรา 18”

5.2.2 การกำหนดให้มีองค์กรตามกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อควบคุมมาตรฐานของนิติบุคคลอาคารชุด

เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลอาคารชุดตามกฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นั้น คือ กรมที่ดิน ซึ่งภารกิจของกรมที่ดินโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องของการดำเนินการทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นภารกิจส่วนหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจของกรมที่ดินนั้นมีหลากหลายประเภท และไม่สามารถควบคุมและดูแลการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากสถิติรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ปัญหาอาคารชุดและคอนโดมิเนียมเป็นประเภทอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยที่มีเรื่องร้องทุกข์เข้ามามากที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ดังนั้น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นองค์กรเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแลนิติบุคคลอาคารชุด และเพื่อการบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดอย่างเคร่งครัด โดยกำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการออกใบอนุญาต ควบคุมการปฏิบัติงานเพื่อให้มีมาตรฐานวิชาชีพ ตรวจสอบข้อร้องเรียนและ

ลงโทษในกรณีที่พบการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เช่น การพัก เพิกถอนใบอนุญาตหรือลงโทษปรับ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวทางกฎหมายอาคารชุดของรัฐออนแทรีโอ สหรัฐอเมริกา

5.2.3 การกำหนดให้รัฐหรือให้มีหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะเข้าควบคุมและดูแลอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ภารกิจของกรมที่ดินนั้นมีเป็นจำนวนมากเนื่องจากต้องดำเนินการควบคุมทางทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท มิได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการรับเรื่องและแก้ไขปัญหาร้องเรียนของอาคารชุดโดยตรง ดังนั้น จึงเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยควรมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับอาคารชุดโดยเฉพาะ และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแลจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคล รวมถึงให้มีอำนาจในการออกคำสั่งและบังคับใช้กฎหมายด้วย เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินใช้อำนาจในการออกคำสั่งหรือบังคับใช้กฎหมายอาคารชุดแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานทางทะเบียน และการให้คำแนะนำในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินผ่านกลุ่มงานวิชาการที่ดินทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้อาคารชุดในประเทศไทยไม่ถูกทิ้งร้าง เห็นควรให้มีกรมอาคารชุด ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการจัดการอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารชุด รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับอาคารชุดเป็นการเฉพาะทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการออกคำสั่งและบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ด้วย ทั้งนี้ ตามแนวทางกฎหมายอาคารชุดของประเทศเกาหลีใต้ และรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา

5.2.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายการเคหะแห่งชาติ

เห็นว่าควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อาคารชุดมีองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่เหมือนกับการเคหะแห่งชาติ โดยการจัดตั้งกรมอาคารชุด สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมนิติบุคคลอาคารชุดโดยเฉพาะ และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกรมอาคารชุดทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือนิติบุคคลอาคารชุดอย่างแท้จริง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยให้อำนาจกรมอาคารชุดสามารถออกหนังสือรับรองที่แสดงว่าได้ชำระเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางและเงินเพิ่มครบถ้วนแล้วได้ด้วย ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 การออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้คร่าวที่สุดเพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอาคารชุด บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการออกจะต้องเป็นนิติบุคคลอาคารชุดเท่านั้น ซึ่งจะแก้ไขปัญหาในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลให้สามารถดำเนินการทางทะเบียนได้ ตามแนวทางในมาตรา 25/12 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

(2) บทบัญญัติที่กำหนดให้กรมอาคารชุดรับเรื่องร้องเรียน รวมถึงมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดนั้นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและปรากฏว่าผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดกระทำ

การทุจริตหรือก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของห้องชุดอย่างร้ายแรง ตามแนวทางใน มาตรา 25/13 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

(3) บทบัญญัติที่กำหนดให้กรมอาคารชุดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนิติบุคคลอาคารชุดใน โครงการที่ไม่มีนิติบุคคลอาคารชุด เพื่อการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ ร่วมกัน รวมถึงให้มีอำนาจในการโอนสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว ให้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำกฎหมายการเคหะแห่งชาติ มาเปรียบเทียบและปรับใช้กับกฎหมายอาคารชุดในอาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้ ตามแนวทางในมาตรา 25/14 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

(4) บทบัญญัติที่กำหนดว่าในกรณีที่กรมอาคารชุดเห็นว่านิติบุคคลอาคารชุดไม่อาจดำเนินการ ต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือในกรณีที่ไม่มีบุคคลโดยอมเป็นกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดกรมอาคารชุดมี อำนาจเพิกถอนทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดได้ และให้โอนบรรดาสารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ ร่วมกันให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เล็งเห็นถึงความ กังวลว่าจะเกิดปัญหาในการมีอยู่ของนิติบุคคลที่จะต้องมีอยู่อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน อีกทั้งมีผลทำให้อาคารชุด ได้รับการดูแลอยู่ตลอดตราบเท่าที่มีผู้อยู่อาศัยอยู่ ตามแนวทางในมาตรา 25/15 และมาตรา 25/16 แห่งพระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีมาตรการทาง กฎหมายที่ตีรองรับโดยเป็นการป้องกันปัญหาเคหะไม่มีนิติบุคคลชุมชนการเคหะ จึงสามารถนำมาเปรียบเทียบ และปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคารชุดที่ไม่มีนิติบุคคลได้ และถึงแม้จะสั่งหาริมทรัพย์ประเภทการเคหะ จะมีจุดเริ่มต้นโครงการที่แตกต่างกับกฎหมายอาคารชุด กล่าวคือ เริ่มต้นโครงการโดยรัฐวิสาหกิจ เพื่อการ จัดสรรที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เขียนได้ศึกษาประวัติ ความเป็นมา และวิวัฒนาการของกฎหมายอาคารชุดในบทที่ 2 แล้ว พบว่า การเคหะแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา ริเริ่ม และผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบคอนโดมิเนียมหรืออาคารชุด อีกทั้ง ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติเริ่มมีแนวคิดที่จะให้เอกชนมาเป็นผู้ลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย ผู้เขียนจึง เห็นว่า สามารถนำหลักการมาปรับใช้เพื่อแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ต่อไปได้

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การเคหะแห่งชาติ, ‘พิพธิภัณฑ์เสมือนการเรียนรู้อาคารพัฒนาที่อยู่อาศัย’

<<http://housingvm.nha.co.th/>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.

กิตติศักดิ์ ปรกติ, *หลักกฎหมายบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 7 บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2559).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, ‘คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ’ วารสารกฎหมายปกครอง

เล่ม 2 เมษายน 2526.

ณัฐกฤษ มุสิกะโสภณ, ‘จุดเริ่มต้นปัญหาอาคารชุด (คอนโด) กลายเป็นสลัมลอยฟ้า’

<https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1528>

สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2566.

เดชเดโช สุโชตินันท์, *คดีอาคารชุด คอนโด-ฟอง-คอนโด* (บริษัทธนาเพรส จำกัด 2566).

ชนกฤต ไทยมี, ‘ปัญหากฎหมายการบริหารจัดการอาคารชุด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2564).

ชนโชค กองประเสริฐ, ‘มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของร่วมในช่วงเวลาที่เจ้าของโครงการยังโอน

กรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่หมด’ (การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2563)

ธำรงค์ลักษณ์ ลาพินี, ‘ทำไมต้องปรับเป็นพินัย’ <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13778.pdf>>

สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2566.

บุญยอร์ จำรัสพันธุ์, ‘ประวัติที่มาอาคารชุดในประเทศไทย’ วารสารที่ดิน ปีที่ 58, ฉบับที่ 1,

(กุมภาพันธ์ 2555).

ปราโมทย์ สุทธิกิจจานนท์, *ปัญหาอำนาจฟ้องให้นิติบุคคลอาคารชุดออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้*

กรณีค่าใช้จ่ายส่วนกลางขาดอายุความ (2561).

รัฐภพ พงศ์ชัยประทีป, ‘แนวทางพัฒนากฎหมายอาคารชุด : ศึกษาเฉพาะกรณีที่พักอาศัยที่เป็นสิทธิการเช่า’

(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

2561)

รุ่ง ศรีสมวงษ์, ‘การพัฒนากฎหมายว่าด้วยอาคารชุด’ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1

(ธันวาคม-พฤษภาคม 2555).

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน, *แนวทางการกำกับดูแลนิติบุคคลอาคารชุดของพนักงาน*

เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2562).

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, ‘กรรมสิทธิ์ในอาคารชุด’ วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (2560).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, ‘การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528).
- วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, *คำอธิบายกฎหมาย ว่าด้วยทรัพย์สิน* (บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด 2560).
- วรชัย แสนสีระ, ‘พ.ร.บ.อาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ความพยายามอีกครั้งในการคุ้มครองมนุษย์คอนโด’ จุลนิติ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 6, (พฤศจิกายน 2551).
- วิชัย ตันติกุลานันท์, *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด กฎหมายคอนโดมิเนียม* (พิมพ์ครั้งที่ 7 ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2551).
- สมยศ แสงสุวรรณ, *การบริหารงานอาคารชุด* (พิมพ์ครั้งที่ 1 บริษัท ศรีบุญอุตสาหกรรมการพิมพ์ จำกัด 2542).
- สุพิศ ปราณีตพลกรัง, *คดีคอนโดมิเนียม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2562).
- สุวรรณ บัวเจริญ, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด กรณีศึกษา:ผู้จัดการทำผิดสัญญาทางแพ่งและทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543).
- สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ*, (กันยายน 2554 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา).
- หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, ‘เปิดโมเดลการเคหะฯ ดึงเอกชนร่วมลงทุน’ ปีที่ 38 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2561).
- อริยพร โพธิ์ใส, ‘โทษปรับเป็นพินัย : มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา’ จุลนิติ, ปีที่ 18 ฉบับที่ 3, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2564).
- เอกสิทธิ์ ธนาเดชกมล, *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522*, (2562).
- อุกฤษ มงคลนาวิน, ‘กรรมสิทธิ์รวมในอาคารแฟลตตามกฎหมายฝรั่งเศส’ บทบัณฑิตย 29 (มีนาคม 2515).

ภาษาต่างประเทศ

- Patrich J. Rohan, *Condominium Law and Practice Form Volume 1*
(Matthaw & Company Incooperated, 1985).
- Patrick E. Kehoe, *Cooperates and Condominiums* (Oceana Publications Inc. 1974).
- Property Limbrothers Editorial Team, ‘The Evolution of Condominium Features in Singapore’
<<https://www.propertylimbrothers.com/the-evolution-of-condominium-features-in-singapore/>> สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2566.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล ธีรสรวง หงษ์ทอง

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2564 - เนติบัณฑิต สมัยที่ 74 เนติบัณฑิตยสภา
- พ.ศ. 2563 - ใบอนุญาตให้เป็นทนายความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ ว่าด้วยการฝึกหัดงานในสำนักงานทนายความ ครั้งที่ 2/2562
- พ.ศ. 2561 - ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ. 2567 - นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- พ.ศ. 2563 - ทนายความ