

## บทที่ 2

### การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

#### 1 ภาพรวมของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

ปัจจุบันธุรกิจเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในสังคมจนหลีกเลี่ยงไม่ได้ การประกอบธุรกิจเป็นการดำเนินกิจการของบุคคล กลุ่มคนที่อาศัยความคิด แรงงาน ทุน เวลา และการจัดการเกี่ยวกับผลผลิต การจัดจำหน่าย และการให้บริการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อมุ่งหวังผลกำไรและตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคม ธุรกิจจึงมีความสัมพันธ์กับสังคมเป็นอย่างมากและเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญก้าวหน้า การดำเนินธุรกิจที่ดีจำเป็นต้องมีการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หมายถึง การดำเนินธุรกิจที่ประกอบไปด้วยที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ โดยมีที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำธุรกิจ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สาธารณูปโภค และอาคารสิ่งปลูกสร้างประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นประเภทที่อยู่อาศัย การค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรมบริการ หรือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นภาคธุรกิจหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของประชาชน มีการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ โดยก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ ทั้งยังเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นฐานรวมถึงเป็นฐานภาษีอากรที่สำคัญของรัฐ และมีส่วนเชื่อมโยงภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น ธุรกิจการค้าวัสดุก่อสร้าง เฟอร์นิเจอร์และเครื่องตกแต่ง ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจงานระบบสาธารณูปโภค และธุรกิจโฆษณา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยแล้วธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นับว่าเป็นธุรกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จากในยุคเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ที่มีผู้ประกอบการรายย่อยเพียงไม่กี่รายดำเนินธุรกิจเพียงเพื่อตอบสนองตลาดเฉพาะท้องถิ่น แต่หลังจากนั้นเพียงไม่ถึง 2 ทศวรรษ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้กลายเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญในระดับประเทศ ในช่วงทศวรรษ 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่ธุรกิจขยายตัวสูงสุด มีผู้ประกอบการอยู่ในธุรกิจนี้กว่า 3,000 ราย จำนวนบริษัทขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นจากเพียง 3 ราย ในปี 2532 เป็น 46 ราย ในปี 2539 มีการ

จ้างงานรวมกว่าล้านคนและสร้างเงินหมุนเวียนในระบบไม่ต่ำกว่า 500,000 ล้านบาท นอกจากนี้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังกลายเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญในฐานะภาคเศรษฐกิจนำ (Leading Sector) ที่เกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับการเจริญเติบโตและถดถอยของเศรษฐกิจไทยทุกครั้ง โดยเฉพาะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่กลายเป็นบทเรียนครั้งสำคัญของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และของประเทศไทย<sup>1</sup> เนื่องจากในสมัยนั้นภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนการลงทุนในประเทศและสนับสนุนนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศ การท่องเที่ยวทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก กำลังซื้อของผู้บริโภคเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการลงทุนก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยซึ่งรวมถึงโครงการคอนโดมิเนียมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันความต้องการที่ดินเพื่อก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม ศูนย์การค้า และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ความเชื่อมั่นต่อบรรยากาศการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ทำให้เกิดภาวะการซื้อขายเพื่อเก็งกำไรเพิ่มมากขึ้น ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ซึ่งธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากที่สุดในช่วงนั้นก็คือน ธุรกิจโครงการที่อยู่อาศัย

เนื่องจากที่อยู่อาศัยถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่อันประกอบเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ กอปรกับที่อยู่อาศัยของมนุษย์ก็อยู่ในรูปแบบของการก่อสร้าง โดยวิธีการจัดสรรที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างลงบนพื้นดินซึ่งมีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยในลักษณะของบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ อาคารพาณิชย์ หรือคอนโดมิเนียม การจะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ต้องมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยควบคู่กันไปด้วย เพราะการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ ทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง การขยายโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนเป็นการสร้างงานให้กับประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ อสังหาริมทรัพย์ยังจัดเป็นสินทรัพย์ประเภททุนที่ทรงความสำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นต้องมีตลาดเฉพาะมารองรับ ซึ่งรัฐและผู้ประกอบการจำเป็นต้องอาศัยความรู้ด้านเทคโนโลยีและการบริการที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อรักษาความเจริญเติบโตของภาคธุรกิจประเภทนี้ให้คงอยู่ตลอดไปด้วย ฉะนั้น การศึกษาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีเนื้อหามุ่งเน้นเกี่ยวกับธุรกิจที่อยู่อาศัยและการศึกษาปัญหาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคเป็นสำคัญ เนื่องจากถือได้ว่าเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญและมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่ประสบกับปัญหามากที่สุดในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

<sup>1</sup> ภวิดา ปานะนนท์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, “อสังหาริมทรัพย์ไทย : การเติบโตอย่างยั่งยืน?”, วารสารบริหารธุรกิจ ฉบับพิเศษ “7 มิติอสังหาริมทรัพย์ไทย”, น. 65 (2547).

## 1.1 ลักษณะของการประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย

### (1) ธุรกิจการค้าและจัดสรรที่ดิน

ธุรกิจการค้าที่ดินหรือธุรกิจจัดสรรที่ดินเปล่า เป็นรูปแบบของธุรกิจสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยยุคแรกๆ ซึ่งมีการดำเนินธุรกิจที่ดินมาตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 บางรายทำในลักษณะจัดสรร บางรายก็ไม่ได้ทำในลักษณะจัดสรรแต่ซื้อทั้งแปลงแล้วขายไปทั้งแปลง โดยเลือกที่ดินที่อยู่ในทำเลซึ่งจะมีราคาสูงโดยเร็วเพื่อกักตุนไว้เก็งกำไร ต่อมาเมื่อมีผู้เห็นว่าธุรกิจประเภทนี้ทำรายได้สูงจึงมีผู้ประกอบการค้าที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เกิดการระดมทุนตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดเพื่อกว้านซื้อที่ดิน ต่อมาทางราชการเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตและเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมือง ไม่ใช่ทรัพย์สินที่จะนำมาซื้อขายเหมือนสินค้าทั่วไป จึงมีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจค้าที่ดิน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้าหาทำไร พ.ศ. 2485 แต่ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 2497 โดยประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ใหม่ในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับดังกล่าว ในหมวดว่าด้วยการค้าที่ดิน มาตรา 101 และ 102 โดยมีผลบังคับใช้รวมไปถึงบุคคลธรรมดาด้วย

ต่อมาประชากรมีความต้องการที่ดินสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น ถึงแม้รัฐบาลจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินโดยจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาดำเนินการ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองหรือเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนได้ ภาคเอกชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมโดยการประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินในลักษณะของการจัดหาที่ดินเปล่ามาแบ่งขายเป็นแปลงย่อยพร้อมกับจัดหาสาธารณูปโภคให้ประชาชนโดยไม่ได้ปลูกสร้างบ้านให้ รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนนับแต่ปี 2515 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี 2543 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวและตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นมาเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินแทน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ป้องกันการหลอกลวงคดโกงประชาชน ผู้ซื้อและเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมือง

#### สาระสำคัญของการค้าที่ดิน

มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้ความหมายของการค้าที่ดินไว้ว่า “การค้าที่ดิน” คือ การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหาทำไร โดยวิธี (1) ขาย (2) แลกเปลี่ยน หรือ (3) ให้เช่าซื้อที่ดิน ซึ่งต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรว่าต้องเป็นการ

ได้มาซึ่งที่ดินเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วและต้องได้มาในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดกำไรด้วย ถ้าได้มาโดยทางมรดก รับให้ ซึ่งไม่มีการลงทุนแล้ว ไม่ถือว่าเป็นกิจการค้าหากำไร ดังนั้นในกรณี เป็นที่ดินที่กันสร้างมาเองก็ดี ซื้อมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือซื้อเมื่อประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว แต่มีเจตนาหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นมิได้มุ่งค้าหากำไรก็ดี แม้ ภายหลังจะนำมาขายก็ไม่เข้าข่ายเป็นการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>2</sup> ส่วนคำว่า “การค้า หากำไร” นั้น หมายถึง การประกอบอาชีพเพื่อหากำไร กล่าวคือ ชั้นต้นผู้ขายจะต้องประกอบ กิจการขายที่ดินอยู่เป็นปกติธุระและประกอบอาชีพโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรถึงแม้จะปรากฏ ว่าขาดทุนก็ตาม และยังหมายรวมถึงผู้ขายมิได้มีอาชีพค้าขาย แต่มีความประสงค์ที่จะหาหรือทำ ให้ได้มาซึ่งกำไรหรือผลประโยชน์ เพิ่มขึ้นมากกว่าที่เคยลงทุนไปด้วย

ฉะนั้น การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการการค้าหากำไรตาม ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ จึงหมายความว่าความรวมถึงการซื้อที่ดินแล้วปลูกตึกแถวขายซึ่งต้องขออนุญาต ทำการค้าที่ดินด้วย แต่ถ้าเป็นการซื้อที่ดินสร้างคอนโดมิเนียมขึ้นนั้นไม่ต้องขออนุญาต เนื่องจากเป็น การขายเฉพาะห้อง แต่ที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ ดังนี้ ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็น การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อกิจการค้าหากำไรซึ่งเข้าข่ายต้องขออนุญาตค้าที่ดินหรือไม่นั้น ให้ พิจารณาถึงเจตนาของการได้มาซึ่งที่ดินว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไรหรือไม่เป็นสำคัญ ถ้า เป็นนิติบุคคลย่อมพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนไว้ประกอบกับเจตนาในการใช้ ประโยชน์ ส่วนบุคคลธรรมดาที่พิจารณาโดยนัยเดียวกัน ซึ่งการพิจารณาเจตนาทำได้ค่อนข้าง ลำบาก ทำให้มีผู้หลบเลี่ยงกฎหมายกันมาก ในกรณีที่มิได้ขออนุญาตค้าที่ดินจะมีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท (นิติบุคคลปรับไม่เกิน 50,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินโดยพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 นั้น การประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน นอกจากจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินแล้ว หากที่ดินแปลงใดมีการกระทำ ให้ได้มาและขายไปเพื่อการหากำไรโดยวิธีการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินก็ตาม ที่ดินแปลง นั้นนอกจากผู้จัดสรรจะต้องขออนุญาตจัดสรรแล้วก็จำเป็นจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินจาก กรมที่ดินเสียก่อนด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101 และ 102 ซึ่งเป็น กฎหมายที่ใช้ควบคุมการได้มาและจำหน่ายที่ดินเพื่อกิจการค้าหากำไร เนื่องจากการค้าที่ดินกับ

---

<sup>2</sup> กรมที่ดิน, คณะนิติกร กองวิชาการ, ขั้นตอนการขออนุญาตค้าและจัดสรรที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สิ่งพิมพ์ไทย, 2531), น. 4.

การจัดสรรที่ดินเป็นกฎหมายคนละเรื่องกันและมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน ดังนั้นโครงการจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยโครงการหนึ่ง อาจจะถูกกฎหมายถึง 2 ฉบับ หรือบางโครงการอาจจะถูกกฎหมายจัดสรรที่ดินเพียงฉบับเดียวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าที่ดินแปลงนั้นมีเจตนาหากำไรหรือไม่ ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยไม่มีการลงทุน เช่น ได้ที่ดินมาโดยทางมรดกหรือครอบครัวของปรปักษ์ หรือเป็นที่ดินของตนเองอยู่แล้ว ทำการจัดสรรที่ดินโดยการขายไปก็เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินเพียงอย่างเดียว ไม่รวมถึงการค้าที่ดินด้วย เนื่องจากองค์ประกอบของการค้าที่ดินต้องมีทั้งการกระทำด้วยวิธีใดๆ ให้ได้มาซึ่งที่ดินและการจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร แต่ถ้าเป็นกรณีซื้อที่ดินมาทั้งแปลงแล้วขายไปทั้งแปลง โดยไม่มีการจัดแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ก็เป็นการค้าที่ดินอย่างเดียว ไม่เป็นการจัดสรรที่ดินด้วย

ปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนของบทนิยามของการค้าที่ดินตามมาตรา 1 และขั้นตอนในการขออนุญาตค้าที่ดินตามมาตรา 101 และ 102 ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเว้นการจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินและป้องกันการหลีกเลี่ยงการกำหนดสิทธิในที่ดินอันมีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกันกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน ประกอบกับการค้าที่ดินมีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินควบคุมอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินดังกล่าว ดังนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไรในภายหลังจากการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตค้าที่ดินต่อหน่วยงานราชการอีก

#### สาระสำคัญของการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากในปัจจุบันมีประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกขณะ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนด้านทรัพยากรที่ดิน ฉะนั้น การจัดสรรที่ดินจึงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน

เพื่อให้ใช้ได้อย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์มากที่สุด ซึ่งอาจจะแบ่งตามประโยชน์ใช้สอยเป็น 5 ประเภท ดังนี้<sup>3</sup>

1. เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การจัดสรรที่ดินสำหรับปลูกที่อยู่อาศัย เช่น บ้านแถว บ้านแฝด บ้านชั้นเดียว บ้าน 2 - 3 ชั้น คอนโดมิเนียม เป็นต้น
2. เพื่อเป็นที่ประกอบการค้าหรือธุรกิจ โดยการจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างตลาดสด อาคารพาณิชย์ และศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า ตลอดจนสำนักงานธุรกิจต่างๆ
3. เพื่อเป็นที่พักผ่อนโดยการจัดสรรสถานที่ที่มีธรรมชาติเป็นสิ่งเอื้ออำนวยในการพักผ่อน เป็นสถานที่ตากอากาศชายทะเล นอกจากนี้ยังจัดเป็นสถานที่สร้างโรงแรมขนาดต่างๆ ตลอดจนสถานเริงรมย์ และที่พักผ่อนต่างๆ นานาประการ
4. เพื่อเป็นที่ประกอบอุตสาหกรรม เพื่อที่จะจัดหมวดหมู่ของอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน ป้องกันมลภาวะที่จะไปกระทบต่อที่อยู่อาศัยและเพื่อสะดวกต่อการควบคุมการผลิต และเป็นการอำนวยความสะดวกสาธารณะแก่ผู้ประกอบการให้แก่งานอุตสาหกรรม
5. เพื่อเป็นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพราะจำเป็นที่ต้องมีการจัดสรรที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในการผลิตทางเกษตรกรรมให้มีผลผลิตสูงและกระจายที่ดินในการทำเกษตรกรรมให้ประชาชนได้ทำการเพาะปลูกพืชผลได้มากขึ้นและมีผลประโยชน์ตอบแทนดีขึ้น

ดังนั้น ในปี 2515 รัฐจึงได้ออกกฎหมายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 มาบังคับใช้อย่างเร่งด่วน เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เรียบร้อย และคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งยังป้องกันการทุจริตข้อโกงของผู้จัดสรรที่ดินและเป็นการวางแผนการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้มีคุณภาพด้วย ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” หมายถึง การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

การจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติมีความหมายไปในทางการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย เพื่อทำการจำหน่ายปลูกสร้างที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม

---

<sup>3</sup> สุนทร เปรมฤทัย, “ทำไมจึงต้องมีการจัดสรรที่ดิน,” หมู่บ้านจัดสรรดีเด่นประจำปี 2531 (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2531), น. 80.

โดยเป็นไปในทางการควบคุมการใช้ประโยชน์แบบส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม เพราะการจัดสรรที่ดินของเอกชนนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อกำหนดมาตรฐานของการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดขึ้น เช่น ขนาดของพื้นที่ขั้นต่ำที่นำมาจัดสรรต้องมีขนาดใดอันเป็นข้อจำกัดย่อย ซึ่งอยู่ในข้อจำกัดการควบคุมแบบส่วนรวมไว้แล้ว คือ กฎหมายผังเมืองที่ระบุเขตในเมืองนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น เขตใดเป็นเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินฉบับแรกที่ถูกใช้มาเป็นเวลานาน มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงและกำหนดมาตรการใหม่โดยคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้มากขึ้น โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ โดยกระจายอำนาจในการอนุญาตจัดสรรที่ดินและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตที่ชัดเจนแน่นอน

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา และส่งผลให้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ถูกยกเลิกไปโดยผลของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ การดำเนินการต่างๆ ที่ค้างพิจารณาอยู่ระหว่างช่วงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายนอกจากที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลแล้วต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ทั้งหมด แต่บรรดากฎกระทรวงและข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 67 จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงหรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้แทนที่

“การจัดสรรที่ดิน” ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

- (1) เป็นการจำหน่ายที่ดินโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน

<sup>4</sup> วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1

(2) เป็นที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ซึ่งลักษณะการแบ่งมีดังนี้

ก. แบ่งจากที่ดินแปลงเดียว หรือ

ข. แบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน

ค. และให้หมายความรวมถึงการแบ่งที่ดินแปลงเดิมซึ่งแบ่งเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง และต่อมาได้แบ่งเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

ลักษณะของการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้น จะคำนึงถึงจำนวนแปลงที่ดินเป็นสำคัญ ถ้ามีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปเข้านิยามเป็นการจัดสรรที่ดินแล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเนื้อที่ของแปลงที่ดินนั้นจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดและไม่ว่าวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายที่ดินนั้นจะแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายในลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินใช้เพื่อประกอบพาณิชยกรรม ที่ดินใช้เพื่อประกอบอุตสาหกรรม หรือใช้เพื่อเกษตรกรรมก็ตาม ถ้าได้ทำเพื่อการค้าตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปก็จะอยู่ในลักษณะของการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น<sup>5</sup>

จะสังเกตได้ว่า หากกรณีเป็นการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อยเพื่อให้เช่า นั้น จะไม่เข้าลักษณะของการจัดสรรที่ดิน เพราะไม่มีองค์ประกอบเกี่ยวกับการจำหน่ายที่ดินและในกรณีที่เป็นการจัดสรรที่ดินในลักษณะของสวนเกษตรซึ่งเดิมไม่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน แต่เมื่อได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ การจัดสรรที่ดินดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อหน่วยงานราชการด้วย

การประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินนั้น ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินก่อนจึงจะทำการจัดสรรที่ดินได้ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งการกำหนดนโยบาย การวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน การให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรร ตลอดจนการชี้ขาดปัญหาคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้จัดสรรที่ดิน

<sup>5</sup> ไพโรจน์ อารักษ์ษา, คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 2

กล่าวคือเป็นผู้กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้หลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

2. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัด รวมทั้งการออกข้อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในรายละเอียดปลีกย่อยที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตลอดจนการพิจารณาและออกใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินภายในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตจัดสรรที่ดินให้แก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดใช้เองให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากแต่เดิมการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินทั่วประเทศต้องส่งไปให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

สำหรับการขอใบอนุญาตและการพิจารณาแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

## (2) ธุรกิจบ้านจัดสรร

ธุรกิจบ้านจัดสรร (Housing Subdivision) คือ รูปแบบของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่นอกจากผู้ประกอบการจะจัดหาที่ดินเปล่ามาแบ่งเป็นแปลงย่อยแล้ว ยังสร้างบ้านลงบนที่ดินแต่ละแปลงเพื่อจำหน่ายด้วย จึงเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและสร้างบ้านเพื่อจัดจำหน่ายในรูปแบบต่างๆ เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์ เป็นต้น ผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อที่ดินพร้อมบ้านได้ในคราวเดียวกัน ธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ซื้อที่ดินเปล่าส่วนมากประสบกับความไม่สะดวกในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยตนเองหรือว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างให้ดำเนินการให้ก็ล้วนแต่เป็นวิธีที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงทั้งสิ้น เนื่องจากการที่ต่างคนต่างสร้าง จึงขาดการพึ่งพาหรือเฉลี่ยต้นทุนซึ่งกันและกันในการก่อสร้าง

ดังนั้น ธุรกิจบ้านจัดสรรจึงถือเป็นการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และเป็นการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ฉะนั้น ในการประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรผู้ประกอบการจึงต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินเช่นเดียวกับธุรกิจจัดสรรที่ดินเปล่า ส่วนจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินด้วยหรือไม่ นั้น ต้องดูว่าเป็นการขอประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรก่อนแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในปี 2551 หรือไม่ เพราะหากเป็นการขอประกอบกิจการโครงการบ้านจัดสรร ก่อนที่จะมีการแก้ไขยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งนอกจากผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินแล้ว ก็ยังคงต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินต่อกรมที่ดินด้วย

สำหรับขนาดของโครงการจัดสรรที่ดิน ขนาดความกว้างยาวและเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรนั้น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กำหนดเป็นนโยบายในการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8(1) และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและพิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

ส่วนหลักเกณฑ์ในการกำหนดขนาดของโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยนั้น คณะกรรมการฯ กำหนดให้พิจารณาจากจำนวนที่ดินที่ทำการรังวัดแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อจัดจำหน่าย และจากจำนวนเนื้อที่ของโครงการ ดังนี้<sup>6</sup>

1. โครงการขนาดเล็ก มีจำนวนแปลงย่อยไม่เกิน 99 แปลง หรือ เนื้อที่ต่ำกว่า 19 ไร่
2. โครงการขนาดกลาง มีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่ 100 ถึง 499 แปลง หรือ เนื้อที่ 19 ถึง 100 ไร่
3. โครงการขนาดใหญ่ มีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือ เนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่

นอกจากนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด เนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรร รวมถึงขนาดของถนนและทางเดินในโครงการ ระบบการระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย และการจัดทำระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนั้น ก็ได้มีการกำหนดรูปแบบไว้ในประกาศของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางฉบับนี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในออกข้อกำหนดเพื่อให้โครงการบ้านจัดสรรดำเนินการก่อสร้างอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินก็ยังคงต้องพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น

### (3) ธุรกิจคอนโดมิเนียมหรืออาคารชุด

ธุรกิจอาคารชุดเป็นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เริ่มเกิดขึ้นในปี 2522 และได้มีการประกาศใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ออกมาควบคุมโดยให้คำจำกัด

---

<sup>6</sup> ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่องกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอน พ61ง วันที่ 29 มิถุนายน 2544

ความ คำว่า “อาคารชุด” หมายถึง อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ส่วนรวมในทรัพย์สินส่วนกลาง

คอนโดมิเนียม หรืออาคารชุดเป็นรูปแบบการอยู่อาศัยร่วมกันหลายครัวเรือนในบริเวณอาคารเดียวกัน โดยในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมีการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์การถือครองออกเป็นส่วนๆ ประกอบไปด้วย กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ได้แก่ ห้องชุด สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ดิน ที่จัดไว้ให้เป็นเจ้าของห้องชุดแต่ละราย และอีกส่วนหนึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างเจ้าของห้องชุดแต่ละรายที่อยู่ร่วมกัน ได้แก่ ส่วนของอาคารชุดที่ไม่ใช่ห้องชุด ที่ดิน ที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม

จากการที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยต้องเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ มากมาย ทั้งปัญหาจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวหรือปัญหาทางการเมืองและความไม่สงบภายในประเทศ หรือแม้กระทั่งปัจจัยจากภายนอกประเทศเรื่องราคาน้ำมันที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของผู้บริโภค ประกอบกับผู้ประกอบการต่างก็มีความรอบคอบในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยมากขึ้นทำให้ธุรกิจที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะประเภทหมู่บ้านจัดสรรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันธุรกิจคอนโดมิเนียมกลับกลายเป็นธุรกิจที่อยู่อาศัยที่มีการขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดสวนทางกับที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอนโดมิเนียมระดับราคาปานกลางถึงระดับล่างและตั้งอยู่ในรัศมีการให้บริการขององค์การขนส่งระบบรางจะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคในยุคสมัยปัจจุบันที่ต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางได้เป็นอย่างดี เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในตลาดที่อยู่อาศัยต่างหันมาพัฒนาโครงการคอนโดมิเนียมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีอัตราการเติบโตที่แข็งแกร่งและมีแนวโน้มที่ดีกว่าโครงการบ้านจัดสรร นอกจากนี้ การขายในระบบแฟรนไชส์ก็เริ่มมีความสำคัญและเป็นที่นิยมมากขึ้น จนมีการหวั่นเกรงกันว่าหากอุปทานที่เพิ่มขึ้นมีมากกว่าอุปสงค์ในตลาด อาจก่อให้เกิดภาวะอุปทานส่วนเกินในธุรกิจคอนโดมิเนียมได้ในที่สุด และอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างเช่นที่เคยเกิดกับโครงการบ้านจัดสรรก็เป็นได้

## 1.2 สภาพการตลาดและการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ตลาดธุรกิจที่อยู่อาศัยเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาที่ดิน แม้ว่าที่ดินจะเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่ก็ยังมีที่ดินที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอยู่อีกมาก แม้แต่ในเขต

กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่ดินก็ได้ถูกผูกขาดโดยบุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด ประชาชนมีสิทธิที่จะซื้อขายกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเสรี และในอดีตการระดมเงินทุนจากสถาบันการเงินไม่มีความยุ่งยากมากนัก ทำให้การเข้าสู่ตลาดธุรกิจที่อยู่อาศัยเป็นไปได้ง่าย ผู้มีที่ดินสามารถว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างหรือจะจ้างมืออาชีพเข้ามาดำเนินการบริหารงานทั้งโครงการแทนเลยก็ได้ เมื่อโครงการเสร็จหากไม่นำเงินไปซื้อที่ดินเพื่อลงทุนทำโครงการต่อผู้ประกอบการก็สามารถผันตัวออกจากธุรกิจนี้ได้โดยง่าย ทำให้ตลาดธุรกิจที่อยู่อาศัยมีผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจจำนวนมาก การเข้าออกจากตลาดทำได้โดยง่าย แม้ว่าผู้ประกอบการรายใหญ่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงก็ตาม แต่ละบริษัทก็ยังสามารถมีส่วนแบ่งได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 - 8 สิ้นค้าของผู้ประกอบการแต่ละรายก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้นตลาดที่อยู่อาศัยจึงเป็นตลาดที่มีการแข่งขันค่อนข้างสูงและมีลักษณะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition)

ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจและการปรับลดค่าเงินบาทในปี 2540 เศรษฐกิจของไทยหยุดชะงักอย่างรุนแรง ภาคธุรกิจเอกชนหลายแห่งเกิดภาวะล้มละลายเป็นจำนวนมาก หลายโครงการจึงนำมามาตรการส่งเสริมทางการเงินให้แก่ลูกค้ามาใช้กันมากขึ้นเพื่อดึงดูดลูกค้า และมีการส่งเสริมการขายในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้ซื้อเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการลดราคา การแถมเครื่องใช้ไฟฟ้าและเฟอร์นิเจอร์ที่จำเป็นภายในบ้าน เป็นต้น สภาวะการตลาดในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงนี้มีการแข่งขันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2546 มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันทั้งรายเก่าที่เลิกกิจการไปและผู้ประกอบการรายใหม่ที่กลับเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการจะพยายามสร้างความแตกต่างในตัวสินค้าให้เห็นเด่นชัดขึ้นเพื่อให้เกิดความแตกต่างจากโครงการของผู้ขายรายอื่นๆ โดยมุ่งเน้นให้เห็นความต่างในรูปของชื่อเสียงของบริษัท คุณภาพสินค้า ตลอดจนบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ให้แก่ผู้ซื้อมากขึ้นกว่าเดิม

จากการสำรวจของ Agency for Real Estate Affairs (ปี 2540) พบว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยโดยอาศัยข้อมูลจากสื่อหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ ร้อยละ 40 ข้อมูลจากการจัดมหกรรมที่อยู่อาศัยร้อยละ 21 และจากการบอกต่อของเพื่อนหรือญาติร้อยละ 20 เนื่องจากสะดวกในการหาข้อมูลและมีตัวอย่างให้เลือกมากมายโดยไม่ต้องเดินทางไปถึงสถานที่ตั้งโครงการ อีกทั้งยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และนอกจากนี้ยังพบอีกว่าผู้บริโภคกลุ่มนี้ตัดสินใจซื้อจากราคาและการลดแลกแจกแถมเป็นหลักอีกด้วย

สังเกตจากพฤติกรรมในการเลือกซื้อที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้บริโภคเลือกซื้อที่อยู่อาศัยโดยแทบไม่ได้คำนึงหรือพิจารณาถึงมาตรฐานการก่อสร้าง วัสดุที่ใช้

ก่อสร้าง ความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการ และการจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคเลย กล่าวได้ว่า ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อบ้านโดยไม่ได้สัมผัสถึงข้อมูลและคุณภาพของโครงการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคที่อาศัยข้อมูลจากสื่อโฆษณาและการจัดมหรรรรมที่อยู่อาศัย มักจะประสบปัญหาค่อนข้างมากกว่าผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลจากญาติหรือเพื่อนที่มีประสบการณ์ในการเข้าไปอยู่อาศัยในโครงการเหล่านั้นแล้วบอกต่อมายังผู้บริโภค เนื่องจากการรับข้อมูลข่าวสารโดยการบอกต่อ ย่อมทำให้ผู้บริโภคทราบถึงข้อดีข้อเสียในโครงการและนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบกันเพื่อประกอบการตัดสินใจได้ดีกว่ากลุ่มผู้บริโภคที่ไม่ได้ตรวจสอบถึงชื่อเสียงของผู้ประกอบการ และคุณภาพของโครงการที่อยู่อาศัยอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนตัดสินใจซื้อ ซึ่งการขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอเช่นนี้ มักจะก่อให้เกิดปัญหาและข้อร้องเรียนต่างๆ ตามมา อันเป็นปัญหาใหญ่ที่พบในปัจจุบันและกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคมากที่สุด

กลยุทธ์ที่ธุรกิจที่อยู่อาศัยหรือบ้านจัดสรร ซึ่งประกอบไปด้วย บ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ อาคารพาณิชย์ แฟลต และอาคารชุด นิยมนำมาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจ คือ<sup>7</sup>

#### 1. การแข่งขันด้านราคา (Price Competition)

ในธุรกิจนี้อาจเห็นได้ไม่ชัดมากนัก เนื่องจากสินค้ามีความแตกต่างกันไม่มาก (Product Differentiation) อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจพบการแข่งขันด้านราคาอยู่บ้าง หากมีการพิจารณาเปรียบเทียบอย่างคร่าวๆ ได้แก่ การลดราคาบ้านในโครงการ การรับภาระจ่ายโอน จำนองให้แก่ลูกค้า การให้กู้ดอกเบี่ยต่ำและดอกเบี่ยอัตราคงที่ การปลอดดอกเบี่ยช่วงการผ่อนดาวน์ การจ่ายดอกเบี่ยเงินดาวน์คืนให้ผู้ซื้อ เป็นต้น

#### 2. การแข่งขันที่ไม่ใช้ราคา (Non - Price Competition) ได้แก่ การลดจำนวนเงินดาวน์ (Down Payment) ให้น้อยกว่าปกติ การเปิดให้จองบ้านในราคาพิเศษ หรือการที่ไม่ต้องมีเงินจอง การเสนอบริการให้แก่ลูกค้าเป็นพิเศษ เช่น บริการตกแต่ง การป้องกันปลวก บริการดูแลรักษา และบริการให้คำแนะนำ การตกแต่งสวน การทำประกันภัย และการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ซื้อบ้านในโครงการ ในกรณีซื้อบ้านของผู้ประกอบการเดียวกันในโครงการอื่น หรือเมื่อแนะนำลูกค้ามาซื้อบ้านในโครงการ เป็นต้น

---

<sup>7</sup> ศิริพร นพรัตน์ภาลัย, การปรับตัวตามวัฏจักรธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮ้าส์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 37.

นอกจากกลยุทธ์ด้านราคาหรือบริการพิเศษแก่ลูกค้าแล้ว การแข่งขันด้านทำเลที่ตั้ง การโฆษณา และการส่งเสริมการขาย ก็เป็นกลยุทธ์ที่ผู้ประกอบการพยายามสร้างความแตกต่างให้เกิดขึ้นในสายตาของผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อจะได้ตั้งราคาสินค้าให้สูงขึ้น ดังนี้

**ทำเลที่ตั้ง (Location)** เป็นสิ่งหนึ่งที่มีการแข่งขันกันมากในระหว่างบ้านจัดสรร โครงการต่างๆ ที่ดินที่มีขนาดแปลงพอเหมาะและทำเลที่ดีมีใช้สิ่งๆ ที่หากันได้ง่ายๆ ในยุคนี้ ทำเลที่ดี ย่อมหมายถึง ทำเลที่มีการคมนาคมสะดวก มีรถบริการสาธารณะผ่าน ดังนั้นการคมนาคมจึง ค่อนข้างมีผลกระทบต่อโครงการบ้านจัดสรรมาก เช่น บ้านจัดสรรบริเวณถนนสายพุทธมณฑลจะ ค่อนข้างเสียเปรียบในด้านทำเลที่ตั้งเพราะมีรถเมล์ผ่านค่อนข้างน้อย แต่ในขณะที่บ้านจัดสรร ระดับราคาสูง ทำเลดี เช่น บ้านจัดสรรบนถนนบางนา-ตราด ค่อนข้างจะได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้ง เพราะเป็นบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมดี แม้จะเป็นเขตชานเมือง แต่ผู้อยู่อาศัยสามารถเดินทางเข้าสู่ เขตเมืองชั้นในได้สะดวกรวดเร็วโดยอาศัยทางด่วนด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล

การแข่งขันในระหว่างบ้านจัดสรรที่มีราคาต่ำและราคาปานกลาง โดยทั่วไปจะแข่งขัน ระหว่างโครงการบ้านจัดสรรในโซนหรือในพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่ถ้าเป็นบ้านในระดับราคาสูง จะ เป็นการแข่งขันระหว่างทุกทำเลในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพราะผู้ซื้อบ้านในระดับ ราคาสูงจะเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมและระยะเวลาการเดินทางระหว่างทำเลต่างๆ

นอกจากทำเลที่ตั้งจะเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดราคาบ้านให้แตกต่างกันแล้ว ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ผู้ประกอบการธุรกิจบ้านจัดสรรได้เริ่มหันมาพัฒนาแบบบ้านให้มีความ โดดเด่นและแตกต่างกับโครงการอื่นมากขึ้น กลุ่มแลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ เป็นผู้ประกอบการกลุ่มแรก ที่พัฒนาแบบบ้านเป็นเอกลักษณ์โดดเด่นเป็นที่ต้องตาต้องใจผู้ซื้อ หลังจากนั้นกลุ่มธุรกิจบ้าน จัดสรรกลุ่มต่างๆ ก็ได้หันมาพยายามพัฒนาแบบบ้านของตนมากขึ้น พร้อมกันนี้โครงการบ้าน จัดสรรหลายแห่งก็ให้ความสำคัญกับคุณภาพของวัสดุก่อสร้างและสภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งระบบ สาธารณูปโภคส่วนกลางในโครงการมากขึ้น อาทิเช่น มีการจัดสวนสาธารณะ ทะเลสาบ หรือ สนามกอล์ฟ ซึ่งในหลายโครงการนำมาเป็นจุดขายที่สำคัญอันหนึ่งที่ใช้ในการแข่งขัน จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบเหล่านี้ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในตัวสินค้า (product differentiation) ซึ่งผู้ประกอบการมักหยิบยกขึ้นมาเป็นจุดขายและใช้แข่งขันในตลาดที่อยู่อาศัย อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราคาบ้านแตกต่างกันมากในแต่ละโครงการ

**การโฆษณา (Advertisement)** แม้ว่าตลาดบ้านจัดสรรจะมีใช้ตลาดแบบผูกขาด แต่ ขณะเดียวกันก็มีใช้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่ผู้ขายจะนำเอาสินค้ามาวางแบบให้ผู้บริโภคได้ดูชม เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบระหว่างสินค้าจากผู้ผลิตต่างๆ ได้ เพราะบ้านและที่ดินเป็น

อสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ประกอบกับผู้บริโภคเองก็ไม่สามารถตระเวนดูหมู่บ้านจัดสรรต่างๆ ได้ครบถ้วน และผู้บริโภคยังอาจประสบปัญหาความไม่น่าเชื่อถือของผู้ประกอบการด้วย ดังนั้น วิธีการที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภคจึงต้องอาศัยการโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ ในปัจจุบันการโฆษณาโครงการบ้านจัดสรรสามารถใช้สื่อได้หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร แผ่นปลิว แผ่นพับ และป้ายโฆษณา เป็นต้น สื่อบางประเภท เช่น แผ่นปลิว รถประจำทาง หรือที่ปักผู้โดยสาร มักมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ นอกจากนั้นสื่อแต่ละประเภทยังสามารถสื่อความหมายและแจ้งข้อความแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกันอีกด้วย ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาก็กลายเป็นค่าใช้จ่ายที่สำคัญอันหนึ่งของธุรกิจที่อยู่อาศัย ซึ่งจะมีสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละโครงการ การโฆษณานอกจากจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการแล้วยังเป็นการสร้างชื่อเสียงของผู้ประกอบการด้วย

ในประเทศไทยสื่อธุรกิจที่ธุรกิจบ้านจัดสรรนิยมนำมาใช้มากที่สุดคือ หนังสือพิมพ์ ทั้งนี้สามารถเห็นได้จากสถิติงบประมาณโฆษณาของโครงการบ้านจัดสรรต่างๆ ร่องลงมาได้แก่นิตยสาร ส่วนสื่อทางโทรทัศน์ก็เป็นสื่อที่กำลังได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน พร้อมๆ กับการเติบโตใหญ่ของธุรกิจบ้านจัดสรร ซึ่งยอดงบประมาณด้านการโฆษณาของธุรกิจบ้านจัดสรรได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งได้กลายเป็นธุรกิจที่มียอดโฆษณาสูงที่สุด โดยปกติงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการบ้านจัดสรรหรือคอนโดมิเนียมจะอยู่ในช่วง 3 - 7% ของยอดขาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาดและการโฆษณาของคู่แข่ง

อย่างไรก็ดี การวัดว่าการโฆษณารับขึ้นใดจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ก็ควรจะวัดจากผลในการกระตุ้นความสนใจและชักนำลูกค้าให้ตัดสินใจซื้อได้มากน้อยเท่าใดมากกว่าการวัดกันที่จำนวนปริมาณเงินที่ใช้จ่ายไป ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นผู้ประกอบการควรจะกำหนดข้อความและสาระในการโฆษณาให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของทางราชการในการควบคุมการโฆษณาโครงการขายที่ดินและบ้านจัดสรรด้วย

การส่งเสริมการขาย (Promotion) การขายนับเป็นขั้นตอนสำคัญยิ่งที่จะนำผลผลิตไปสู่มือลูกค้า นักจัดสรรทั้งหลายเมื่อได้จัดทำโครงการหรือสร้างบ้านเสร็จแล้วก็จะพยายามจัดการขายให้ได้อย่างรวดเร็วที่สุด เพราะจะหมายถึงการลดต้นทุนดอกเบี้ยและได้กำไรเพิ่มขึ้น และไม่ว่าจะเป็นโครงการเล็กหรือใหญ่ การบริหารงานขายก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องวางแผนและเอาใจใส่อย่างยิ่งยวด รวมทั้งต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้อย่างเหมาะสมด้วย โดยทั่วไปแล้วการจัดจำหน่ายบ้านจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์และการโฆษณา การจัดสำนักงานขาย การส่งเสริมการขาย การบริการหลังการขาย และการสร้างสัมพันธ์ภาพระยะยาว

กับลูกค้า การส่งเสริมการขายจะเป็นการสร้างกิจกรรมที่ทำให้ผู้บริโภคเกิดความสนใจในสินค้ามากขึ้นซึ่งอาจจะทำได้โดยการเสนอประโยชน์พิเศษให้แก่ผู้บริโภค เช่น การแจกของแถม (โทรศัพท์ ตู้เย็น โทรทัศน์ เครื่องปรับอากาศ) การลดราคาบ้านในโครงการ การลดเงินดาวน์ ซึ่งอาจจะทำให้เป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาที่กำหนดหรือตลอดช่วงระยะเวลาการขายบ้านในโครงการเลยก็ได้ แต่ส่วนใหญ่จะดำเนินงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะช่วงที่ยอดขายไม่เป็นที่น่าพอใจเท่านั้น เพราะนอกจากจะส่งผลให้ลูกค้าเกิดทัศนคติในแง่ของการถูกหลอกลวงซึ่งทำให้ภาพพจน์ของโครงการเสียแล้ว ยังอาจจะมีส่วนทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงขึ้นและกระทบต่อการดำเนินโครงการได้

จะเห็นได้ว่า บ้านเป็นที่อยู่อาศัยและจัดเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต และมีราคาค่อนข้างสูง การเลือกซื้อบ้านในแต่ละครั้งผู้บริโภคมักต้องพิจารณาให้โดยละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบก่อนซื้อเสมอ แม้ว่าการส่งเสริมการขายหรือการโฆษณาจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการซื้อของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการตัดสินใจซื้อก็ยังคงเป็นทำเลที่ตั้งและราคาบ้าน ส่วนกลยุทธ์การตลาดอย่างอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนน้อยในการตัดสินใจซื้อบ้านเท่านั้น ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงควรให้ความสำคัญกับทำเล ราคา และรูปแบบการปลูกสร้างบ้านในโครงการก่อนเป็นลำดับแรก เพราะมีเช่นนั้นแล้วถึงแม้จะมีโปรแกรมส่งเสริมการขายที่ดีและทุ่มงบประมาณมากเพียงใด แต่ก็ไม่อาจกระตุ้นภาวะการขายให้กระเตื้องขึ้นได้ เพราะผู้ประกอบการละเลยในการให้ความสำคัญกับผลิตภัณฑ์ แต่หากสามารถดำเนินการส่วนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การส่งเสริมการขายที่ดีก็จะมีส่วนช่วยเสริมการขายบ้านในโครงการได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากการแข่งขันกันทางการส่งเสริมการขายแล้ว การสร้างความสัมพันธ์และการรักษาความพึงพอใจของลูกค้าก็เป็นภารกิจต่อเนื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการตลาด ถึงแม้ขั้นตอนในการขายจะสิ้นสุดลงเมื่อลูกค้าเซ็นสัญญาซื้อบ้านและวางเงินมัดจำแล้วก็ตาม การมีบริการหลังการขายที่ดีถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของนักจัดสรรที่ดินเพื่อนำไปสู่การขายต่อไป ทั้งในการขายในโครงการนั่นเองหรือในโครงการอื่นๆ ที่จะมีขึ้นอีก การเอาใจใส่ลูกค้าและการต้อนรับเป็นอย่างดีจะทำให้ลูกค้าเกิดความพอใจต่อสินค้าและพอใจเจ้าของโครงการ ซึ่งความประทับใจต่อการอยู่อาศัยและบริการหลังการขายเป็นอย่างดีของบริษัท ย่อมนำไปสู่การบอกต่อและนำไปสู่การขายให้กับลูกค้ารายใหม่เป็นลูกโซ่ไปเรื่อยๆ ซึ่งลูกค้าเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นแหล่งอ้างอิงและเป็นสื่อโฆษณาที่ได้ผลคุ้มค่า แต่ค่าใช้จ่ายต่ำสุด

โครงสร้างต้นทุนหลักในการผลิตที่อยู่อาศัยมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ ต้นทุนที่ดิน และต้นทุนอาคารที่ก่อสร้าง คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 35 - 40 ของราคาขาย และนอกจากนี้

ก็ยังมีต้นทุนการพัฒนาที่ดิน อัตราดอกเบี้ยจ่าย ค่าบริหาร ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ฉะนั้น หากผู้ประกอบการรายใดสามารถลดต้นทุนที่ดินและค่าก่อสร้างได้ โดยสามารถหาซื้อที่ดินได้ในราคาถูกลง มีค่าใช้จ่ายในการออกแบบหรือจัดหาวัสดุก่อสร้างได้ในราคาถูกลงก็จะมีผลได้เปรียบกว่าผู้ประกอบการรายอื่นได้มากทีเดียว

#### ชื่อเสียงผู้ประกอบการ (Good Will)

สิ่งสำคัญนอกจากผลกำไรที่จะได้จากการขายซึ่งผู้ประกอบการจำต้องคำนึงถึงแล้ว ชื่อเสียงของบริษัทหรือผู้ประกอบการก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จและดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น การสร้างที่อยู่อาศัยจึงมุ่งเน้นเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคและความพึงพอใจของผู้ซื้อเป็นสำคัญ เนื่องจากจะเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างชื่อเสียงให้กับบริษัท ไม่ว่าจะโดยวิธีการเลือกตั้งราคาหรือการหากลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อลู่ใจผู้บริโภคให้มากที่สุด

การแข่งขันการสร้างภาพพจน์หรือความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการถือเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะในความเป็นจริงแล้ววิถีชีวิตประจำวันในแต่ละวันผู้ซื้อย่อมไม่สามารถหาเวลาไปดูแลการก่อสร้างด้วยตนเองได้ ประกอบกับในวงการธุรกิจบ้านจัดสรรในปัจจุบันก็ยังมีผู้จัดสรรหรือผู้ประกอบการที่ยังไม่พัฒนาหรือไม่ยอมพัฒนาและหากำไรโดยการเอาเปรียบลูกค้า โครงการใดที่สามารถสร้างภาพพจน์และสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนได้นั้น ย่อมเปรียบเสมือนเป็นการสร้างแรงจูงใจและดึงดูดให้ผู้ซื้อตัดสินใจเข้ามาทำสัญญาซื้อบ้านในโครงการที่ผู้ซื้อไว้วางใจได้ไม่ยาก ซึ่งการสร้างภาพพจน์ที่ดีนั้นนอกจากเกิดจากความเชื่อถือที่สั่งสมมาจากผลงานและการบริการที่ดีจากโครงการที่ผ่านมาแล้ว ยังต้องประกอบด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่องด้วย

นอกจากนี้แล้ว คุณสมบัติของผู้ประกอบการ ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและลักษณะของผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยในไทยแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้<sup>8</sup>

1. กลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีขนาดทุนจดทะเบียนมากกว่า 500 ล้านบาท และมีขนาดของสินทรัพย์มากกว่า 2,000 ล้านบาท ส่วนมากผู้ประกอบการกลุ่มนี้มักมีโครงการที่พัฒนาพร้อมกันมากกว่า 5 โครงการขึ้นไป โดยกลุ่มนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มย่อย คือ

<sup>8</sup> เฟิงอั้ง, น. 42-43.

1.1 ผู้ประกอบการที่มีที่ดิน (Land Bank) ที่จะพัฒนาอย่างจำกัด ผู้ประกอบการกลุ่มนี้ส่วนมากมาร่วมทุนกับชาวต่างชาติซึ่งไม่เน้นการถือครองที่ดิน โดยเป็นเงินทุนใหม่ที่ได้รับเข้ามาภายหลังภาวะถดถอยของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (ภายหลังปี 2542) ผู้ประกอบการกลุ่มนี้มีข้อได้เปรียบสองประการหลักคือ สามารถเลือกซื้อโครงการที่เป็น NPL เพื่อนำมาปรับปรุงและขายใหม่ ส่งผลให้สามารถเปิดขายและปิดโครงการได้เร็ว และมีกำไรค่อนข้างดี เนื่องจากโครงการเหล่านี้มีความพร้อมทั้งในด้านการขายและการพัฒนาบางส่วนแล้ว นอกจากนี้ยังสามารถเลือกใช้ Land Bank ในทำเลที่ตั้งดีซึ่งได้ซื้อไว้ในราคาค่อนข้างต่ำ ทำให้สามารถกระจายโครงการที่มีทำเลแตกต่างกันได้ในระยะเวลาอันสั้น ตัวอย่างเช่น บริษัท แลนด์แอนด์เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน) บริษัท มั่นคงเคหะการ จำกัด (มหาชน) บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) และบริษัท โนเบิล ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

1.2 ผู้ประกอบการที่มีที่ดินที่พร้อมจะพัฒนา ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้มักทำธุรกิจมาเป็นเวลานานและมีโครงการที่อยู่ระหว่างก่อสร้างและพร้อมขาย ข้อได้เปรียบของผู้ประกอบการในกลุ่มนี้คือ สามารถขยายโครงการในโครงการเดิม โดยไม่ต้องลงทุนเพื่อเปิดโครงการใหม่ซึ่งต้องการเงินลงทุนที่สูง

2. กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลาง ที่มีทุนจดทะเบียน 100 - 500 ล้านบาท มีขนาดสินทรัพย์ไม่เกิน 2,000 ล้านบาท ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ ส่วนมากจะอยู่ในธุรกิจนี้มานาน แต่ภายหลังได้จำหน่ายสินทรัพย์ออกไปแล้วและไม่มีการขยายโครงการมากนัก จะมีโครงการที่พัฒนาพร้อมกัน 2 - 3 โครงการ ซึ่งมีข้อเสียอยู่บ้าง เนื่องจากได้พัฒนามาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วและอยู่ในระหว่างการพัฒนาขึ้นเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการหาแหล่งเงินทุนและจัดซื้อที่ดินเพื่อขยายโครงการ

3. กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย ที่มีทุนจดทะเบียนต่ำกว่า 100 ล้านบาท ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ ส่วนมากมีเงินทุนค่อนข้างต่ำ หรือไม่มีประสบการณ์ในการจัดการ และมักเสียเปรียบในการแข่งขัน

### 1.3 นโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ

เนื่องจากรัฐมีบทบาทสำคัญโดยตรงต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทั้งในฐานะเป็นผู้ประกอบการเองผ่านทางเคหะ ซึ่งการเคหะจะเป็นผู้สร้างอุปทานตอบสนองตลาดและกระตุ้นให้ตลาดเกิดการขยายตัว โดยเฉพาะในช่วงธุรกิจถดถอยซึ่งผู้ประกอบการเอกชนมีปัญหาด้าน

สภาพคล่อง และในฐานะเป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงนโยบายการเงินการคลังซึ่งจะส่งผลต่อการเติบโตของอุปสงค์และอุปทานของธุรกิจ กฎเกณฑ์ของภาครัฐที่ส่งผลต่ออุปสงค์ ได้แก่ การสนับสนุนทางการเงินกับผู้ซื้อ การลดอัตราดอกเบี้ย การให้เงินอุดหนุนแก่บ้านเอื้ออาทร ส่วนกฎเกณฑ์ของภาครัฐที่ส่งผลต่ออุปทานก็เช่น การไม่ควบคุมปริมาณของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ การสนับสนุนผู้ประกอบการที่ดำเนินนโยบายตามรัฐ เป็นต้น

มาตรการของรัฐบาลในการกระตุ้นภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และมีความต่อเนื่องและเน้นมากขึ้นในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพื้นฐานความเชื่อของรัฐบาลที่ว่า การเติบโตของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จะส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจทั่วไปโดยรวมของประเทศโตขึ้นเป็น 4 เท่า หมายความว่า ทุก ๆ หนึ่งบาทของรายได้จากภาคอสังหาริมทรัพย์จะส่งผลเป็นสี่เท่าในภาคธุรกิจโดยรวมอันเนื่องมาจากเงินหนึ่งบาทที่ใช้จ่ายออกมาจากภาคอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เนื่องจากภาคธุรกิจที่อยู่อาศัยมีมูลค่าสูงมากและมีความสำคัญส่งผลต่อเนื่องไปถึงธุรกิจอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจก่อสร้าง การผลิต และการค้าวัสดุก่อสร้าง อุปกรณ์ไฟฟ้า ตลอดจนธุรกิจบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมไปถึงธุรกิจสถาบันการเงินด้วย ความตกต่ำของภาคอสังหาริมทรัพย์เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะวิกฤตได้ ฉะนั้นหากต้องการจะฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องทำให้ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัวและช่วยจุดภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมอื่นๆ ให้ฟื้นตัวตาม

สำหรับมาตรการกระตุ้นธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นภาคอุปสงค์และลดภาระการใช้จ่ายภาคเอกชน โดยแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม พัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนกระตุ้นการลงทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ การลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนและจดทะเบียนจำนองอสังหาริมทรัพย์ไปพร้อมกับการลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อกระตุ้นการลงทุนภาคอสังหาริมทรัพย์และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเอกชนในธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญและมีความเชื่อมโยงต่อภาคธุรกิจอื่นๆ ของเศรษฐกิจไทยให้มีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องรวมทั้งช่วย

ป้องกันปัญหาการว่างงาน ในส่วนของมาตรการกระตุ้นธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>9</sup>

1. ให้ลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะ จากเดิมที่กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 3 เหลืออัตราร้อยละ 0.1 สำหรับรายรับก่อนหักรายจ่ายใดๆ จากกิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร

2. ให้กระทรวงมหาดไทยลดการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอนจากร้อยละ 2 ของราคาประเมิน และลดการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 1 ของราคาประเมินแต่ไม่เกิน 200,000 บาท เหลือร้อยละ 0.01 ของราคาประเมิน โดยมีรายละเอียดและเงื่อนไขดังนี้

(1) เป็นที่ดิน อาคาร หรืออาคารพร้อมที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน หรือที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย และรวมถึงอาคารที่เป็นบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว และอาคารพาณิชย์

(2) การโอนกรรมสิทธิ์และการจำนองห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ซึ่งจดทะเบียนอาคารชุด และห้องชุดในอาคารชุด ซึ่งจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(3) การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว และอาคารพาณิชย์ หรืออาคารดังกล่าวพร้อมที่ดินซึ่งมีเนื้อที่ไม่เกิน 1 ไร่ และมีใช้ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหรือที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

(4) ให้เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารสำนักงานเหลือ ร้อยละ 0.01 สำหรับการสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารสำนักงาน โดยอาคารสำนักงานต้องเป็นอาคารหรืออาคารพร้อมที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างหรือได้รับแจ้งการก่อสร้างเป็นอาคารสำนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

---

<sup>9</sup>“ขยายระยะเวลามาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์อีก 1 ปี,” ฉบับที่ 21 วารสารสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร ราย 3 เดือน (ตุลาคม - ธันวาคม 2551) สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 จาก [http://www.housingbiz.org/detail\\_10.htm](http://www.housingbiz.org/detail_10.htm)

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยตามมติคณะรัฐมนตรี<sup>10</sup> ให้ลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนและการจํานองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นการสนับสนุนให้มีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัวเร็วขึ้น มาตรการดังกล่าวมีผลใช้บังคับ 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2551 และมีผลต่อเนื่องไปจนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2553 ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนอสังหาริมทรัพย์ และค่าจดทะเบียนการจํานองอสังหาริมทรัพย์ออกไปอีก 2 เดือน นับจากกำหนดสิ้นสุดเดิม

## 2 ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

### 2.1 นิยามของผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ธุรกิจ (Business) หมายถึง กระบวนการที่ผู้ประกอบการเริ่มต้นตั้งแต่การผลิต การจำหน่ายสินค้า หรือบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมโดยมุ่งหวังผลกำไร

ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง บุคคลที่จัดตั้งองค์การธุรกิจ โดยยอมรับความเสี่ยงในการขาดทุน หรือผู้ประกอบการเป็นผู้ที่มีความคิดที่จะดำเนินธุรกิจทำการก่อตั้งธุรกิจขึ้นมาและคอยประดับประดาให้ธุรกิจที่ตั้งขึ้นมานั้นมีความเจริญเติบโต และประสบผลสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ ผู้ประกอบการจะต้องใช้ทรัพยากรที่สำคัญ ดังนี้<sup>11</sup>

1. ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ได้แก่ บุคลากรที่ใช้แรงงานในการดำเนินธุรกิจโดยได้รับผลตอบแทนในรูปค่าจ้าง เงินเดือน และสวัสดิการต่างๆ

2. ทรัพยากรทางการเงิน (Money Resources) หมายถึง เงินทุนในการดำเนินกิจการ

<sup>10</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 63 ง วันที่ 28 มีนาคม 2551, เล่ม 126 ตอนพิเศษ 46 ง วันที่ 27 มีนาคม 2552

<sup>11</sup> สุภาพร พิศาลบุตร, จริยธรรมทางธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2548), น. 39.

3. ทรัพยากรวัสดุ (Material Resources) ทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบ รวมทั้งอาคาร เครื่องจักร และเครื่องมือที่ใช้ในการผลิต

4. ทรัพยากรข้อมูล (Information Resources) หมายถึง ข้อมูลที่ชี้ให้ผู้ประกอบการทราบถึงสภาพการแข่งขัน ความต้องการของผู้บริโภค ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีต่างๆ เป็นต้น

5. วิธีการบริหารและการจัดการ (Management)

นอกจากนี้แล้วในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก็ได้ให้คำนิยามความหมายของผู้ประกอบธุรกิจ ในบทบาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคไว้ โดยผู้ประกอบการที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจ” ซึ่งหมายถึงผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบคำนิยามต่างๆ ตามกฎหมายแล้ว จึงกล่าวได้ว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

1) ผู้ขาย หมายถึง ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ หรือผู้จัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตลอดจนผู้เสนอหรือชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

2) ผู้ผลิตเพื่อขาย หมายถึง ผู้ทำ (ทำให้เกิดสินค้าขึ้นไม่ว่าด้วยวิธีการใด) ผสม ประจุ ประกอบ ประดิษฐ์ หรือแปรสภาพ และหมายความรวมถึง ผู้ทำการเปลี่ยนรูป ดัดแปลง คัดเลือก หรือแบ่งบรรจุ เพื่อขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ ซึ่งสินค้าโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตัวอย่างเช่น บริษัท ก ว่าจ้างบริษัท ข ซึ่งเป็นผู้รับเหมาให้สร้างบ้านเพื่อนำไปจัดสรรขาย บริษัท ก ย่อมเป็นผู้ผลิตเพื่อขาย เป็นต้น

3) ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย ตัวอย่างเช่น บริษัท ก. ส่งซื้อและนำเข้าเครื่องหนังจากบริษัท B ซึ่งอยู่ต่างประเทศเพื่อขายต่อให้แก่ลูกค้าในประเทศ ถือว่าบริษัท ก. เป็นผู้ประกอบธุรกิจ หากมีข้อพิพาทกับบริษัท B ย่อมเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจด้วยกัน มิใช่คดีผู้บริโภค เนื่องจากบริษัท B เป็นผู้ขายจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ส่วนบริษัท ก. เป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจเช่นกัน (แต่ถ้าคดีพิพาทระหว่างบริษัท ก. กับลูกค้าที่ซื้อเครื่องหนังไปใช้ย่อมเป็นคดีผู้บริโภค)

<sup>12</sup> ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์, คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551), น. 13-15.

4) ผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หมายถึง ผู้ซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ซึ่งสินค้าโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตัวอย่างเช่น ผู้ค้าปลีกที่ซื้อสินค้าจากผู้ขายส่งเพื่อนำไปขายต่อ หรือผู้เช่าซื้อรถยนต์มาเพื่อนำออกให้เช่าเป็นรายวันยอมเป็นผู้ประกอบธุรกิจ มิใช่ผู้บริโภค หรือผู้รับเหมาจัดสวนที่ซื้อต้นไม้ไปใช้ในการจัดสวนให้ลูกค้า แม้จะคิดค่าบริการในรูปของค่าจ้างเหมา แต่ก็เข้าใจได้ว่าเป็นการขายต้นไม้รวมอยู่ด้วย มีลักษณะเป็นการซื้อต้นไม้มาเพื่อขายต่อเช่นกัน ผู้รับเหมาจัดสวนดังกล่าวจึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจ มิใช่ผู้บริโภค

5) ผู้ให้บริการ หมายถึง ผู้รับจัดทำกรงาน ผู้ให้สิทธิใดๆ หรือให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงผู้รับจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

6) ผู้ประกอบกิจการโฆษณา หมายถึงผู้ประกอบกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

สังเกตได้ว่า กฎหมายไม่ได้จำกัดว่าผู้ประกอบธุรกิจจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้น บุคคลธรรมดาที่ยอมเป็นผู้ประกอบธุรกิจได้ หากได้กระทำการอันกฎหมายถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ที่สำคัญคือบุคคลนั้นต้องได้ดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นปกติธุระด้วย จึงจะถือว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจ มิใช่ทำเป็นครั้งคราว หรือเป็นการช่วยเหลือกันในทางสังคม ทางธรรมจรรยา หรือช่วยเหลือกันในครอบครัว ถึงแม้จะมีการเรียกดอกเบี้ยกันบ้างก็ไม่น่าถือว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจ (คำวินิจฉัยชั้นประธานศาลอุทธรณ์ที่ 33/2551)

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติและวิธีพิจารณาความในศาล โดยมีความหมายว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย และในกรณีที่มีการสืบสิทธิที่ยอมหมายความรวมถึงผู้สืบสิทธิที่เข้าแทนที่และอยู่ในสถานะเดียวกับผู้บริโภค หรือผู้ประกอบธุรกิจที่ตนเข้าไปสวมสิทธิด้วย เพราะไม่เช่นนั้นอาจทำให้เกิดช่องว่างในการหลีกเลี่ยงกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ง่าย เช่น ผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์หลีกเลี่ยงกฎหมายอาจโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่บุคคลอื่นเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการผลิตหรือดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อนำออกขาย

เอง หรือมีวัตถุประสงค์ในการซื้ออสังหาริมทรัพย์จากผู้อื่นเพื่อนำมาขายต่อเพื่อค้าหากำไรเป็นปกติธุระ หรือเป็นเพียงผู้ขายหรือผู้เสนอชักชวนเพื่อขายอสังหาริมทรัพย์โดยมีค่าตอบแทนก็ตาม ถ้าดำเนินธุรกิจเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ผู้ประกอบการนั้นก็อยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ด้วย และถึงแม้ว่าผู้ประกอบการรายนั้นจะยังไม่ได้ดำเนินการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินก็ตาม ผู้บริโภคที่ซื้อบ้านและที่ดินไปจากผู้ประกอบการดังกล่าวก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับนี้อยู่

ส่วนผู้ซื้อที่ดินหรือบ้านและที่ดินจากผู้ประกอบการธุรกิจที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ได้ให้นิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้ซื้อ หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้า หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทต่างๆ จากผู้ประกอบการซื้ออสังหาริมทรัพย์จึงอยู่ในฐานะผู้บริโภคซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดไว้ด้วย

## 2.2 ประเภทและลักษณะของผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

### (1) นักจัดสรรที่ดินหรือนักพัฒนาที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินของไทยหรือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” หมายถึง การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้คำนิยามคำว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย

การจัดสรรและการพัฒนาเป็นการลงทุนเพื่ออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเกี่ยวข้องกับมาตรการและกฎหมายที่ดิน รวมไปถึงเรื่องของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดในการแบ่งโซน

นอกจากนั้นยังต้องต่อสู้กับการหาเงินทุนสนับสนุนที่ลำบากยากยิ่ง ดังนั้น โดยหลักแล้วการจัดสรรที่ดินและการพัฒนาที่ดินจึงเป็นเรื่องของผู้ที่เชี่ยวชาญสำหรับการนี้โดยเฉพาะ มิใช่เรื่องของนักลงทุนเสมอไป<sup>13</sup> แต่เนื่องจากกฎหมายการจัดสรรที่ดินของไทยมิได้ห้ามมิให้ผู้ใดเข้ามาประกอบการพัฒนาและจัดสรรที่ดินไว้เป็นกรณีเฉพาะ อีกทั้งมิได้จำกัดว่าเป็นธุรกิจที่มีไว้สำหรับผู้ประกอบการที่มีความชำนาญการหรือมีประสบการณ์เท่านั้น ดังนั้นการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินและการเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดินจึงเป็นเรื่องที่บุคคลทั่วไปสามารถกระทำได้ กฎหมายของไทยให้อิสระและเปิดโอกาสแก่นักลงทุนที่สนใจในการเข้ามาลงทุนและพัฒนาธุรกิจที่ดินนี้อย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน<sup>14</sup> ซึ่งหมายความว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินและมีใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งจะเป็นการสะดวกในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>15</sup>

นอกจากนี้ความหมายของ “ผู้จัดสรรที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ยังหมายความรวมถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย เนื่องจากกฎหมายประสงค์ให้ผู้รับโอนใบอนุญาตเข้ามารับสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินในเรื่องต่างๆ ตลอดทั้งพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องขยายความในส่วนสาระของกฎหมายอีกว่ากรณีใดให้มีผลใช้บังคับไปถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้จัดสรรที่ดินในกรณีนี้จะไม่รวมไปถึงผู้ซึ่งซื้อที่ดินจากผู้จัดสรรที่ดินไปเพื่อทำการขายต่ออีกทอดหนึ่งด้วย เพราะคนกลางที่ซื้อที่ดินจัดสรรไปเพื่อขายต่อมีอยู่เพียงเล็กน้อย ซึ่งมีกฎหมายที่จะควบคุมได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติในการควบคุมผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไปเพื่อการจำหน่ายอีกทอดหนึ่งเพราะจะเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากต่อการดำเนินธุรกิจ

<sup>13</sup> ศิริพันธ์ ยมรัตน์, คัมภีร์ทองของธุรกิจ บ้าน อาคาร ที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.บี.เอ., 2537), น. 148.

<sup>14</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

<sup>15</sup> มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ดี การจัดสรรที่ดินที่ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย หรือการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฉบับนี้ตามที่บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 5 เนื่องจากจะเป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินการจัดสรรที่ดินที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นซึ่งมีการควบคุมไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ส่วนในกรณีของ “ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” ตามมาตรา 4 หมายถึง ผู้ทำสัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรและให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนสิทธิในที่ดินคนต่อไปด้วย เช่นเดียวกับนิยามของผู้จัดสรรที่ดินข้างต้น ซึ่งกฎหมายขยายนิยามของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ครอบคลุมรวมถึงผู้รับโอนสิทธิเข้ามารับสิทธิและหน้าที่ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องขยายความในส่วนสาระของกฎหมายอีก

สำหรับคำว่า “การพัฒนาที่ดิน” หมายถึง การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติเพราะการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาสมดุลธรรมชาติ หรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>16</sup> ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นักจัดสรรที่ดิน คือ ผู้ซื้อที่ดินซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนาเอามาแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแล้วก็ขายไป ส่วนนักพัฒนาที่ดิน เป็นผู้ที่มีกระบวนการในการทำงานล้าหน้าไปอีกหนึ่งก้าว โดยนอกจากพัฒนาที่ดินแล้วก็อาจจะเพิ่มเติมด้วยการปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัย หรือคอนโดมิเนียม ศูนย์การค้า เข้าไปไว้ในที่ดินดังกล่าวอีกด้วย<sup>17</sup>

จากการวิจัยข้อมูลของ Agency for Real Estate Affairs ในปี 2538 ได้จำแนกจำนวนผู้ประกอบการจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดินออกเป็น 1,670 ราย โดยแบ่งเป็นผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์ 27 ราย บริษัทขนาดใหญ่ 56 ราย บริษัททั่วไป 1,391 ราย และธุรกิจส่วนบุคคล 196 ราย จำนวนผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์และผู้ประกอบการรายใหญ่รวมกันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 ของบริษัททั้งหมด โดยผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีส่วนแบ่งตลาดที่อยู่อาศัยประมาณกว่าร้อยละ 80 ของส่วนแบ่งตลาดทั้งหมด และมีมูลค่าการ

<sup>16</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2552, จาก <http://www.thairealestate.org>

<sup>17</sup> ศิริินทร์ ยมรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 13, น. 148.

พัฒนาโครงการถึงร้อยละ 38 ของโครงการทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ผู้ประกอบการรายใหญ่จะมีจำนวนน้อยรายแต่มีมูลค่าโครงการค่อนข้างสูง<sup>18</sup>

## (2) ผู้ประกอบการอาคารชุด

ในปี 2513 มีกลุ่มผู้ลงทุนหลายกลุ่มพยายามผลักดันรูปแบบการอยู่อาศัยแบบคอนโดมิเนียมขึ้น เนื่องจากในกรุงเทพมหานครมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น จึงได้มีการจัดทำโครงการคอนโดมิเนียมบริเวณถนนราชดำริขึ้น ซึ่งมีผู้ที่สนใจมากพอสมควร แต่การอยู่อาศัยในรูปแบบอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมยังไม่เป็นที่คุ้นเคยมากนักประกอบกับมีราคาค่อนข้างสูงจึงหาตลาดได้ยาก นอกจากนี้ผู้ประกอบการเองก็ขาดแหล่งเงินทุนในการดำเนินการด้วย

ต่อมาในปี 2520 ได้มีการเริ่มโครงการที่อยู่อาศัยแบบคอนโดมิเนียมขึ้นมาอีกบริเวณพญา จำนวน 30 - 40 ยูนิต แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ โครงการนี้จึงเสนอกรรมสิทธิ์ในรูปแบบของ “บริษัทร่วมกรรมสิทธิ์ จำกัด” (Co-Operative Ownership) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ซื้อถือหุ้นในบริษัท โดยที่หุ้น 1 หุ้น เท่ากับเป็นเจ้าของห้องชุด 1 ห้อง ปัจจุบันสามารถดำเนินการจนได้ผลสำเร็จอย่างมาก

และในปี 2519 - 2520 การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีนโยบายที่จะขายแฟลตที่สร้างสูงหลายชั้นให้แก่ประชาชนแต่ติดปัญหาเรื่องกฎหมายกรรมสิทธิ์รองรับ การเคหะแห่งชาติจึงได้มีการผลักดันกฎหมายคอนโดมิเนียมขึ้นโดยนักกฎหมายของต่างชาติมาเปรียบเทียบ เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร และได้นำมาปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม 2522 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้ทำให้ผู้ซื้อเกิดความมั่นใจและผู้ลงทุนก็กล้าที่จะลงทุนสร้างอาคารชุดขึ้นมาเสนอขายมากขึ้น ซึ่งนับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายอาคารชุดเป็นต้นมา นักลงทุนพัฒนาที่ดินหันมาเริ่มสร้างโครงการคอนโดมิเนียมขึ้นบริเวณใจกลางเมือง โดยเฉพาะย่านธุรกิจที่สำคัญซึ่งนำออกมาเสนอขายในราคาไม่สูงมากนัก จนได้รับความนิยมแพร่หลายอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2525 จนปัจจุบันมีโครงการคอนโดมิเนียมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และนับแต่มีการก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร ตลาดคอนโดมิเนียมก็ยิ่งมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว

<sup>18</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และณรงค์ ชวนใช้, ที่อยู่อาศัย (การศึกษานโยบายการบริการ : ที่อยู่อาศัย), (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการวิจัยเศรษฐกิจและสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542), น. 25. (อ้างจาก รายงานประจำปี สถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2538 และแนวโน้มปี 2539 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ต่อเนื่องและมีการแข่งขันกันสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการคอนโดมิเนียมในเมืองและตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าที่มีโครงการคอนโดมิเนียมใหญ่ๆ เกิดขึ้นมากมาย ส่งผลให้ตัวเลขยอดจดทะเบียนห้องชุดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

### 3 หน่วยงานของภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

แม้ว่าผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) จะเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญที่สุดของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยมีส่วนสำคัญในการสร้างอุปทานให้กับธุรกิจ ตั้งแต่การเลือกทำเลที่ตั้ง การก่อสร้าง จนถึงการขายโครงการ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีผู้เล่นอื่นที่มีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการไม่น้อย ซึ่งได้แก่ ผู้ซื้อ (Buyers) ซึ่งเป็นผู้สร้างความต้องการหรืออุปสงค์ให้กับธุรกิจ อุปสงค์ที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาของธุรกิจ, รัฐ (State) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ รวมถึงบทบาทผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ, ผู้สนับสนุนทางการเงิน (Financial Supporters) เช่น ธนาคาร สถาบันการเงิน หรือตลาดหลักทรัพย์ ก็เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินสำหรับผู้ประกอบการและผู้ซื้อ รวมทั้งในบางกรณียังมีบทบาทในการลงทุนเองด้วย ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงเชื่อมโยงกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน<sup>19</sup>

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการดำเนินการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ผู้ประกอบการและรัฐจะมีความสัมพันธ์และมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ มากมาย ทั้งนี้รัฐได้อำนาจแก่หน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่แตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ และนอกจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ในส่วนของภาคเอกชนเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีระเบียบกฎหมายที่ในสอดคล้องดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ด้วยเช่นเดียวกัน เพียงแต่ระเบียบกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะระหว่างสมาชิกหรือคู่สัญญาเท่านั้น และไม่ได้รับการรับรองจากภาครัฐให้บังคับใช้เป็นการทั่วไปอย่างบทบัญญัติของกฎหมาย จึงแตกต่างจากกรณีของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่โดยชอบใน

<sup>19</sup> ภาวดี ปานะนนท์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 65.

การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นๆ เพื่อควบคุมและตรวจสอบบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่

### 3.1 กรมที่ดิน

ในปัจจุบันกรมที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการบังคับใช้กฎหมายจำนวน 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎ ระเบียบต่างๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนด้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการรังวัดที่ดิน สำหรับหน้าที่ของกรมที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการกำกับดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและตรวจสอบการโฆษณาขายบ้านและที่ดินจัดสรร โดยจะอยู่ในอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานในสังกัดของกรมที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาการขออนุญาตจัดสรรที่ดินก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด/สาขา เพื่อพิจารณาคำขออนุญาตเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทุกประเภทให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินสำหรับจังหวัดนั้นๆ ต่อไป ทั้งนี้กรมที่ดิน โดยสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการซื้อบ้านจัดสรร คือ

1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณา รายงานผลการตรวจสอบหรือสอบสวนของคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดินแต่ละคณะ แล้วเสนอความเห็น แนวทางแก้ไข หรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

2) คณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด แบ่งเป็น 12 คณะ แต่ละคณะมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและติดตามดูแลในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. มีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องราคาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและเอกสารก่อนเสนอคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ โดยตรวจสอบสภาพที่ดินจัดสรร แผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่ขออนุญาต รวมทั้งเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วก็จะพิจารณาตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ขอ ภาวะผูกพัน

ในที่ดิน หลักประกันสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน ว่าเป็นไปตามมติ ที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบและมีมติอนุญาตให้จัดสรรที่ดินหรือไม่ ก่อนที่จะนำเสนอต่อ ประธานคณะกรรมการพิจารณาออกไปอนุญาต

2. ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการจัดสรรที่ดินของผู้จัดสรรที่ได้รับ อนุญาตแล้วว่าเป็นไปตามโฉนดที่ดิน แผนผังโครงการ และวิธีดำเนินการจัดสรรที่ดินตามที่ คณะกรรมการอนุญาตหรือไม่ โดยเฉพาะการบริการสาธารณะ การจัดทำสาธารณูปโภคและการ บำรุงรักษา หรือเรื่องอื่นๆ ว่าได้มีการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาหรือคำโฆษณาหรือไม่ ประการใด รวมทั้งผลการดำเนินการจัดสรรที่ดินที่ดำเนินการมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับ โดยจัดเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบทั้งก่อนและหลังออกไปอนุญาต

3. ตรวจสอบติดตามว่ามีการดำเนินการจัดสรรที่ดินรายใดที่กระทำไปโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ยื่นคำขอและไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

4. ตรวจสอบการโฆษณาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน โดยแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะ กิจออกไปตรวจสอบ ซึ่งจะตรวจสอบรวมถึงเรื่องโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำ การจัดสรรแล้ว แต่ยังมีได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือไม่ได้บำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อ ติดตามการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากเป็นพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร จะจัดเจ้าหน้าที่ของ สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ออกไปตรวจสอบดำเนินการเอง และรายงานต่อคณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินงานต่อไป ส่วนในพื้นที่ต่างจังหวัด กรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท 0716/ว.2813 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2530 เรื่อง การจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ขอให้ ทางจังหวัดดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำทุกเดือนว่า ได้มีการโฆษณาทางสื่อมวลชน ปิด ประกาศ หรือดำเนินการอันเข้าลักษณะเป็นการโฆษณาทางสื่อมวลชนหรือทำการจัดสรรที่ดินโดย แจ้งชัดและยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินหรือไม่ หากมีให้แจ้งกรมที่ดินทราบ

5. ตรวจสอบหรือสอบสวนกรณีที่มีการร้องเรียน ร้องทุกข์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน จากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เช่น มีการร้องเรียนและร้องทุกข์ต่อเนื่องโดยตลอดว่า มีผู้ดำเนินการจัดสรร โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ขออนุญาตตามขั้นตอนบ้าง ข้อโกงกรรมสิทธิ์ที่ดินบ้าง หรือข้อโกง สาธารณูปโภคโดยไม่ทำตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้บ้าง ในทางปฏิบัติเมื่อตรวจพบว่าการฝ่าฝืน กฎหมายจัดสรรที่ดิน สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะเรียกคู่กรณีมาสอบสวน ไกล่เกลี่ยและ แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนยุติการดำเนินการทันที หากยังฝ่าฝืนหรือไม่สามารถตกลงประนีประนอมกับผู้ร้องได้ ก็จะทำเนิการเสนอต่อกรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินคดีทางอาญาต่อไป

นอกจากการควบคุมดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินโดยสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์แล้ว กรมที่ดินยังมีนโยบายกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำโครงการพิจารณาคัดเลือกหมู่บ้านจัดสรรดีเด่นเพื่อประกาศเกียรติคุณของผู้จัดสรรดีเด่นให้ปรากฏ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าหมู่บ้านจัดสรรรายใดที่ทางราชการให้การรับรองว่าเป็นหมู่บ้านจัดสรรที่ดีเด่น เพียบพร้อมไปด้วยมาตรฐาน ทั้งในด้านการก่อสร้าง การจัดทำสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการเลือกซื้อที่อยู่อาศัย และยังเป็นการสนับสนุนเพิ่มขวัญและกำลังใจในการประกอบธุรกิจและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรรตื่นตัวที่จะแข่งขันกันในด้านของมาตรฐานคุณภาพและบริการสาธารณะของโครงการ แทนที่จะมุ่งแต่ทางการค้าหากำไรและเอาเปรียบผู้บริโภค

แต่อย่างไรก็ดี ผลจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวของกรมที่ดินก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจและตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ เนื่องจากหมู่บ้านจัดสรรที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นหมู่บ้านจัดสรรดีเด่นบางราย ยังมีปัญหาข้อพิพาทกับประชาชนผู้บริโภค ประกอบกับทางด้านผู้ประกอบการเองก็ไม่ค่อยให้ความร่วมมือและสนับสนุนแนวทางตามวัตถุประสงค์ของโครงการนี้เท่าที่ควร และที่สำคัญผลที่ได้รับกลับไม่คุ้มค่ากับความสิ้นเปลืองในเรื่องของค่าใช้จ่ายบุคลากรและเวลาที่สูญเสียไปโดยใช่เหตุ รัฐจึงมีความเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวมิใช่ตัวกระตุ้นให้ผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรรตื่นตัวที่จะแข่งขันกันเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยแท้จริง ดังนั้น หลังจากดำเนินโครงการมา 4 ปี ตั้งแต่ปี 2531 ถึงปี 2534 ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้กรมที่ดินยุติโครงการดังกล่าว

### 3.2 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (บก.สศก.)

เนื่องจากภาวะการขยายตัวของเศรษฐกิจและการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแข่งขันกันผลิตสินค้าและบริการ แม้จะส่งผลดีต่อผู้บริโภคในแง่ที่มีสินค้าและบริการให้เลือกมากขึ้น แต่ก็ทำให้สินค้าและบริการที่มีอยู่ในท้องตลาดปะปนไปด้วยสินค้าที่มีคุณภาพและไม่มีคุณภาพ การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมจากการบริโภคสินค้ามีคุณภาพและปลอดภัยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สคบ. ขึ้นมาเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่างๆ จากผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการซื้อสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการ โดยได้รับ

อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน และช่วยเร่งรัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่นๆ ด้วย กล่าวคือ ช่วยในการประสานงานหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้ทำงานคุ้มครองผู้บริโภค

จากรายงานผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำปี 2552 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้จัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์สำหรับให้บริการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ รวมทั้งให้บริการรับเรื่องร้องเรียนผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่ ทางไปรษณีย์ ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง (www.ocpb.go.th) ทางโทรศัพท์ / สายด่วน (1166) ซึ่งในเดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค จำนวนทั้งสิ้น 6,266 ราย สรุปได้ดังนี้

เรื่องที่ร้องเรียน (ต.ค. 2551 – ก.ย. 2552)	จำนวน (ราย)	สัดส่วน
1. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณา	956	15.26%
2. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าและบริการทั่วไป	2,527	40.33%
3. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญา/อสังหาริมทรัพย์	2,575	41.1%
4. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขายตรงและตลาดแบบตรง	208	3.31%

ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเกิดจากการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และในช่วงเวลาดังกล่าวมีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดินทั้งหมดจำนวน 507 ราย ปัญหาเกี่ยวกับอาคารชุด/อาคารพาณิชย์จำนวน 525 ราย ซึ่งกรณีปัญหาอาคารชุดนั้น ทาง สคบ. ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องการก่อสร้างอาคารชุดล่าช้าไม่ตรงตามกำหนดเป็นจำนวนมากถึง 103 ราย<sup>20</sup> ยิ่งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2539 - 2540 มีสถิติคำร้องเรียนของผู้บริโภคในด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากที่สุด ทั้งการร้องเรียนทางจดหมายจำนวน 1,868 ราย ทางโทรศัพท์จำนวน 5,400 รายต่อปี และผู้ที่เดินทางมา

<sup>20</sup> ข้อมูลจาก “สรุปผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค” ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.ocpb.go.th>

ร้องเรียนด้วยตัวเองจำนวน 2,160 รายต่อปี<sup>21</sup> ส่วนใหญ่แล้วปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคที่พบจะเป็นเรื่องผู้ประกอบการละทิ้งโครงการ ซึ่งมีมากเป็นจำนวนหลายพันราย นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการไม่ก่อสร้างหรือสร้างบ้านไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ตามสัญญา หรือเรียกเก็บเงินเพิ่มเมื่อโอนกรรมสิทธิ์ การไม่จัดทำระบบสาธารณูปโภค การไม่สร้างตามแบบที่ขออนุญาต หรือการโฆษณาเกินจริง เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและได้มีการร้องเรียนมายัง สคบ. ซึ่งยังมีปัญหาอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ร้องเรียนเข้ามาเนื่องจากผู้บริโภคไม่ค่อยมาใช้สิทธิ์ ทำให้การบริหารจัดการทำได้ค่อนข้างยาก

ขั้นตอนและบทบาทของ สคบ. ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและกำกับดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันมี 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก คือ การป้องกันก่อนเกิดปัญหา โดยได้จัดทำร่างสัญญาจะซื้อจะขายที่เป็นมาตรฐานไว้เรียกว่า “แบบสัญญามาตรฐาน” เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และเป็นการควบคุมตรวจสอบขั้นตอนการเชิญชวนด้วยการโฆษณาที่อาจเป็นเท็จหรือหลอกลวงผู้บริโภค แบบสัญญาดังกล่าวในปัจจุบันมีอยู่ 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ สัญญาการจอง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน สัญญาว่าจ้างการก่อสร้าง สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งก่อสร้าง และสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดในอาคารชุด โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดหน้าที่เจ้าของโครงการในการพัฒนาที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ สาธารณูปโภคหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้มีการโฆษณาว่าเจ้าของโครงการจะดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดและจะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อเมื่อไหร่ และนอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคยังกำกับดูแลการโฆษณาของผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้ผลิตไปจนถึงตัวแทนในการรับไปดำเนินการโฆษณา เช่น ผู้ผลิตสื่อโฆษณา สื่อสารมวลชน ซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการประกอบกิจการและประกอบธุรกิจโฆษณา

และขั้นตอนที่ 2 คือ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว สคบ. ยังพยายามดูแลช่วยเหลือผู้บริโภคโดยดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมที่ดิน โดย สคบ. มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการ รวมถึงการติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบการซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 20 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522) และจัดให้มี

<sup>21</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และณรงค์ ชวนนั้, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 18*, น. 41.

การดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ในบางครั้ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร เนื่องจากในปัจจุบันมีการเสนอสินค้าหรือบริการต่างๆ ต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการและเทคนิคใหม่ๆ ในทางการตลาดและทางการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย โดยทั่วไปผู้บริโภคไม่อาจทราบภาวะตลาดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งกฎหมายให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานในการเรียกผู้ประกอบการมาชี้แจงต่อคณะกรรมการของ สคบ. เพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาที่ทาง สคบ. ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ หากผู้ประกอบการไม่ทำตามคำสั่งก็ถือเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา 45, 46 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งการร้องทุกข์และช่วยกันสอดส่องการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนอกจากจะเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้บริโภคแล้วยังเป็นการช่วยกระตุ้นเตือนผู้ประกอบการให้มีสำนึกและบรรเทาการเอาเปรียบผู้บริโภคได้บ้าง นอกจากนี้ สคบ. ก็ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำข้อสงสัยทางด้านกฎหมาย รวมถึงการฟ้องคดีแทนผู้บริโภคทั้งทางคดีแพ่งและคดีอาญา ในกรณีที่ สคบ. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคส่วนรวม

ในปัจจุบัน สคบ. ได้พยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยมากขึ้น โดยอาศัยวิธีการฟ้องแบบกึ่ง Class Action (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) กล่าวคือผู้บริโภคหรือกลุ่มผู้บริโภคสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อให้ สคบ. ฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อผู้ประกอบการได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการต้องชดใช้ความเสียหายเป็นจำนวนมูลค่าตามที่รวบรวมได้ในแต่ละช่วงและทำให้ผลของการดำเนินคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น ถึงแม้บทบัญญัติมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ จะบัญญัติถึงเรื่องการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมก็ตาม แต่ก็หาใช่บทบัญญัติให้ผลของคดีมีไปถึงผู้บริโภคที่อาจเสียหายได้ จึงมิใช่บทบัญญัติเรื่อง Class Action เนื่องจากหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่ม หรือ Class Action มีสาระสำคัญอยู่ที่คำพิพากษาในคดีที่ผู้เสียหายคนอื่นฟ้องแทนนั้น จะมีผลผูกพันผู้เสียหายคนอื่นๆ ด้วย หากการฟ้องคดีโดยผู้แทนนั้น ศาลยกฟ้องหรือมีคำพิพากษาออกมาในลักษณะที่เป็นโทษแก่ผู้เสียหาย คำพิพากษานั้นย่อมผูกพันผู้เสียหายคนอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ฉะนั้น หากผู้เสียหายที่เป็นตัวแทนฟ้องคดีแทนผู้เสียหายอื่นๆ ประมาทเลินเล่อหรือเห็นแก่อามิสสินจ้างจากจำเลยที่ถูกฟ้อง ดำเนินคดีให้ศาลยกฟ้อง จะทำให้ผู้เสียหายอื่นๆ ได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่มีที่มาจากระบบกฎหมาย Common Law ดังนั้น การนำหลักการดังกล่าว

มาปรับใช้กับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศ Civil Law ในคดีที่เกี่ยวกับผู้บริโภคก็อาจมีปัญหาในการปรับใช้อยู่หลายประการ<sup>22</sup>

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเพิ่มหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นระบบเดียวกับของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลไทยด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการแล้วและขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ.... ดังกล่าว มีเนื้อหาสาระสำคัญคือเพิ่มการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (เพิ่มเป็นหมวดที่ 4) เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายโดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางในภาพรวม ซึ่งในบางกรณีอาจมีความจำเป็นให้ภาครัฐสามารถเข้าไปดูแลเยียวยาความเสียหายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้

บทบาทของ สคบ. ในธุรกิจที่อยู่อาศัยนั้นส่วนใหญ่จะเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วมากกว่า เช่น การตรวจสอบการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคโดยการให้ข้อมูลในการโฆษณาหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร บ้านจัดสรร หรืออาคารชุด ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าว สคบ. จะดำเนินการช่วยเหลือผู้ซื้อที่ประสบปัญหาโดยจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณา เช่น หากเกิดปัญหาในเรื่องสาธารณูปโภค สคบ. ก็ส่งเรื่องไปยังกรมที่ดินหรือสำนักงานที่ดิน หรือหากเกิดปัญหาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อ สคบ. จะทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยดำเนินการไกล่เกลี่ยปัญหาให้ เป็นต้น

สำหรับบทบาทหน้าที่ของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (บก.สศก.) นั้นจะมุ่งเน้นให้บริการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ประชาชนต้องการทราบหรือขอให้ตรวจสอบ เพื่อสามารถนำไปประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะเป็นผู้บริโภค โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการตรวจสอบข้อมูลธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขึ้น ส่วนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการซื้อบ้านนั้น ส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปของการประนีประนอมและไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกับ สคบ. แต่หากปรากฏว่าในการประกอบธุรกิจขายบ้านให้แก่ประชาชนนั้น ผู้ประกอบการมีการ

<sup>22</sup> เขตไท ลังการพิณรุฑ์ และคณะ, การพัฒนากฎหมายการเสริมสร้างพลังและการคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), น.133.

กระทำอันเป็นความผิดฐานข้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยแล้ว สศค. ก็สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้<sup>23</sup>

### 3.3 ผู้สนับสนุนทางการเงิน

ผู้สนับสนุนทางการเงิน หรือ Financial Supporters อันได้แก่ ธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่างๆ ถือว่าเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากผู้ซื้อและรัฐ ซึ่งมีอิทธิพลไม่น้อยต่อการเติบโตและถดถอยของธุรกิจ ในระยะแรกธนาคารพาณิชย์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน และในระยะต่อมาบริษัทเงินทุนและตลาดหลักทรัพย์จึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

เนื่องจากลักษณะของการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องใช้เงินทุนค่อนข้างสูง สถาบันการเงินย่อมมีความสำคัญทั้งกับผู้ประกอบการและผู้ซื้อ โครงการทุกประเภทและทุกโครงการมีความจำเป็นต้องใช้แหล่งเงินทุนสนับสนุน ซึ่งแหล่งเงินทุนนี้สามารถนำมาได้จาก 2 แหล่ง คือ แหล่งเงินทุนจากทุนส่วนตัวคือจากส่วนทุนของผู้ถือหุ้นเอง และแหล่งเงินทุนจากการกู้ยืม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบการมักจะพึ่งพาเงินทุนจากแหล่งสนับสนุนภายนอกเป็นหลัก ดังนั้นความเข้มงวดหรืออ่อนคลายการปล่อยสินเชื่อของแหล่งเงินทุนจึงมีผลโดยตรงต่อจำนวนผู้ประกอบการและจำนวนโครงการที่จะเกิดขึ้น และนอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการก็ทำให้เกิดทิศทางการขยายตัวที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน โดยเฉพาะช่วงวิกฤตการณ์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะปล่อยสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์มากเกินไปจนความเหมาะสมและมักจะเข้าไปลงทุนในธุรกิจเองด้วยจนนำไปสู่ปัญหาหนี้เสียในที่สุด

สำหรับโครงการอสังหาริมทรัพย์นั้นจัดว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง แหล่งเงินทุนจากการกู้ยืมจึงมีความสำคัญอย่างมาก หากโครงการใดขาดเงินลงทุนแล้วก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการในโครงการต่อไปได้ ดังนั้นโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการแหล่งเงินทุนจากการกู้ยืมจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินแทบทั้งสิ้น ซึ่งหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน มีดังต่อไปนี้

<sup>23</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.soc.soc.go.th/SLK/showlist3.asp?pagecode=625578pdate=2006/03/21&pn...>

### หลักเกณฑ์ในการขอรับการสนับสนุนสินเชื่อสำหรับโครงการอสังหาริมทรัพย์

การดำเนินการโครงการอสังหาริมทรัพย์เป็นการประกอบธุรกิจที่ต้องอาศัยความรู้ และประสบการณ์ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องประกอบไปด้วย กฎหมายอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจลงทุนในโครงการ การขอรับการสนับสนุนสินเชื่อโครงการ และวิธีการดำเนินโครงการ เหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายใหม่และมีประสบการณ์ในธุรกิจไม่มาก สถาบันการเงินจะเข้ามาควบคุมเพื่อประกอบการพิจารณาสินเชื่ออย่างละเอียดและจะไม่ตั้งสินเชื่อเป็นวงเงินถาวรเหมือนสินเชื่อประเภทอื่น แต่จะกำหนดเป็นวงเงินเพื่อใช้สำหรับโครงการนั้นเป็นการเฉพาะ เมื่อเสร็จโครงการก็จะกำหนดให้ใช้หนี้สำหรับโครงการนั้นให้หมดสิ้น เมื่อเริ่มโครงการใหม่ก็จะกำหนดวงเงินใหม่ตามความเหมาะสมของโครงการนั้นต่อไป โดยปกติแล้วสถาบันการเงินมักกำหนดวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมไว้ 4 ประเภท คือ

- 1) สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินสำหรับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า โรงแรม และ อพาร์ทเมนต์เพื่อนำมาพัฒนาและขายต่อให้กับประชาชนและนักธุรกิจทั่วไป
- 2) เพื่อใช้ในการพัฒนาก่อสร้างบนที่ดินที่ซื้อมา ส่วนใหญ่เป็นการใช้ในการซื้อวัสดุ ก่อสร้าง อุปกรณ์ และค่าแรงงานในการก่อสร้าง เป็นต้น
- 3) สินเชื่อที่ให้สำหรับผู้รับเหมาก่อสร้าง
- 4) สนับสนุนผู้ซื้อในลักษณะตามความต้องการของเจ้าของโครงการเพื่อสนับสนุนผู้ซื้อรายย่อยทั้งโครงการ

ในส่วนของสถาบันการเงินนั้นการพิจารณาปล่อยเงินกู้ให้แก่โครงการอสังหาริมทรัพย์ จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เพราะโครงการอสังหาริมทรัพย์มีส่วนสนับสนุนต่อการเพิ่มเงินเฟ้อของประเทศ สถาบันการเงินจึงให้ความสำคัญงวดในการปล่อยเงินกู้สูงมาก โดยทั่วไปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปล่อยสินเชื่อจะประกอบไปด้วย 2 ประเด็นใหญ่ๆ ที่ใช้ในการพิจารณา คือ<sup>24</sup>

#### (1) ประเด็นในด้านการตรวจสอบหรือเช็คประวัติของผู้ขอสินเชื่อ

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบด้านนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงความตั้งใจแน่วแน่ที่จะชำระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ รายละเอียดที่ตรวจเช็คจะประกอบด้วย

---

<sup>24</sup> บริสุทธิ กาสินพิลา, พิภพ รอดภัย, อนุชา กุลวิสิทธิ์, และ พัชรี เลิศปภรณ์ชัย, คู่มือปฏิบัติงานจัดสรรและคอบนโคมินเนียม, (กรุงเทพมหานคร : สมิต, 2532), น. 141-143.

- ตรวจสอบประวัติการดำเนินงานว่าเคยมีประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจประเภทใดมาก่อน ผลงานเป็นอย่างไร การหมุนเวียนเงินในบัญชีของธนาคารที่ขอกู้และสถาบันการเงินอื่น ความพร้อมของอัตรากำลังและเครื่องมือเครื่องจักรในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนจำนวนและมูลค่าของงานที่ผ่านมาของผู้กู้

- ประวัติการติดต่อกับสถาบันการเงินและภาระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อที่มีสถาบันการเงินและบุคคลภายนอกว่าเคยมีภาระหนี้ผูกพันหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ชำระคืนตามเงื่อนไขเรียบร้อยแล้ว และผู้ขอสินเชื่อมีธุรกิจอะไรบ้างที่ผ่านการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ทั้งของผู้ขอสินเชื่อเองและกิจการในเครือของผู้ขอสินเชื่อ

- สถานะการเงินและการประกอบกิจการของผู้ขอสินเชื่อส่วนตัวในปัจจุบัน นอกเหนือจากโครงการที่เสนอมา

- ความสามารถของผู้บริหารงานโดยพิจารณาจากพื้นฐานการศึกษาและประสบการณ์ของผู้บริหาร

## (2) ประเด็นในด้านโครงการของผู้ขอสินเชื่อ

วัตถุประสงค์ของการพิจารณาในด้านนี้เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการมีความเป็นไปได้สูง และมีความสามารถในการชำระหนี้ มีรายละเอียดที่จะตรวจสอบดังนี้

- วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อโดยพิจารณาว่าผู้ขอจะนำไปใช้เพื่อการใด มีทางที่จะทำรายได้ให้เกิดขึ้นเพื่อนำมาชำระคืนได้เพียงใด นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาว่ามีการวางแผนใช้เงินในโครงการให้เกิดประโยชน์อย่างไร โดยดูแผนการดำเนินงานของผู้ขอสินเชื่อตามโครงการ (Schedule of Work) แต่ละช่วงของการทำงาน ประกอบกับประมาณการรายรับรายจ่ายในช่วงดำเนินงานตามโครงการด้วย

- วงเงินที่ขอกู้ โดยพิจารณาว่าผู้ขอสินเชื่อควรมีทุนของตัวเองอยู่บ้างแล้วบางส่วน และสถาบันการเงินช่วยเหลืออีกส่วนหนึ่ง

- ระยะเวลาในการชำระคืน จะต้องสอดคล้องกับการประมาณการรายรับ รายจ่าย หลังจากเปิดดำเนินกิจการ (Operating Cash - Flow) ที่แสดงให้เห็นว่ามีกำไรสุทธิต่อเดือนต่องวดหรือต่อปี

- ทำเลที่ตั้งและสภาพแวดล้อมของโครงการ ดูว่าตรงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

- ประมาณการลงทุนเต็มโครงการ ดูว่าทำไว้ละเอียดเพียงใดเพื่อจะได้วางแผนจัดสรรหาแหล่งเงินทุนมาใช้ได้เพียงพอเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้การลงทุน

จะประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าพัฒนาที่ดิน ค่าก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร ค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยและภาษีการค้า ค่าใช้จ่ายทั่วไป และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

- ประมาณการรายรับ – รายจ่าย ในช่วงการดำเนินงานตามโครงการ
- ประมาณการรายรับ - รายจ่าย ผลกำไร หลังจากเริ่มเปิดดำเนินการ
- แหล่งเงินทุนที่ได้มาของผู้กู้เพื่อพิจารณาดูว่าจะได้สม่าเสมอเพียงใด มีโอกาสขาด

แคลนหรือไม่ แหล่งเงินทุนที่พิจารณามากได้แก่ จากผู้ถือหุ้น จากรายได้ จากกิจการด้านอื่นของผู้กู้ และจากเงินมัดจำที่เก็บจากลูกค้าล่วงหน้า

- อุปสรรคในการดำเนินงานโครงการของผู้กู้ เช่น การขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง การเปลี่ยนตัวผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงสภาพตลาด การขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน อันเป็นผลจากการประมาณการการลงทุนและรายรับรายจ่ายคลาดเคลื่อน การประสานงานระหว่างผู้ขอผู้กู้กับผู้รับเหมาช่วง อุปสรรคจากภาวะเศรษฐกิจ และอุปสรรคจากปัญหาแรงงาน เป็นต้น

- ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันและนโยบายรัฐบาล ว่าเกื้อหนุนมากน้อยเพียงใด

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นคุณสมบัติที่ผู้ประกอบการควรต้องมีในการขอสินเชื่อโครงการธุรกิจที่ดินและบ้านจัดสรร แต่ในกรณีของผู้ประกอบการรายใหม่ที่มักประสบปัญหาที่มีคุณสมบัติไม่เพียงพอ เนื่องจากยังไม่มีประวัติการดำเนินงานในอดีตเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ปัญหาดังกล่าวผู้ขอสินเชื่ออาจแก้ไขได้โดยการว่าจ้างผู้บริหารงานมืออาชีพเข้ามาบริหารโครงการ เพื่อเน้นคุณสมบัติในเรื่องความสามารถของผู้บริหารงานในโครงการให้มากขึ้นและขณะเดียวกันเพื่อให้โครงการเป็นที่น่าสนใจสำหรับสถาบันการเงิน ประกอบกับผู้ขอสินเชื่อก็ควรมีที่ดินเป็นของตัวเองด้วย ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นและลดความเสี่ยงในการให้เงินกู้แก่โครงการจากสถาบันการเงินด้วย

#### แนวคิดหรือเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อของลูกค้า

โดยหลักแล้วทุกสถาบันการเงินจะมุ่งให้ความสำคัญต่อความเสี่ยงทางสินเชื่อเป็นอันดับแรก หลักเกณฑ์ทั่วไปที่สถาบันการเงินใช้วิเคราะห์ความเสี่ยงในเบื้องต้นจะพิจารณาได้จาก

#### 1. ความสามารถในการจ่ายชำระหนี้

สถาบันการเงินจะให้ความสำคัญกับความสามารถในการชำระคืนหนี้ (Capacity) ที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินการของโครงการที่ขอผู้เป็นสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจากจุดเด่นของโครงการ โดยเฉพาะลักษณะของธุรกิจและประสิทธิภาพในการทำกำไร นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาส่วนทุนของผู้กู้ว่ามีมากในระดับที่สามารถรับภาระหนี้ได้หรือไม่

เกณฑ์ในการพิจารณาความสามารถในการจ่ายชำระหนี้ของลูกค้าย จัดเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาโครงการของลูกค้ายที่ขอเงินกู้เพื่อประกอบการพิจารณาให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นอันดับแรก ส่วนคุณสมบัติของผู้กู้และหลักประกันนั้นเป็นเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาในลำดับรองลงมา ดังนี้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการที่ขอกู้ยั้นมีความสามารถในการทำกำไรต่ำหรือมีผลกำไรเหลือไม่มากพอที่จะนำมาชำระหนี้คืนได้ สถาบันการเงินก็อาจปฏิเสธการให้กู้เงินได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติอื่นของลูกค้ายอีกได้

2. ความเต็มใจที่จะจ่ายชำระหนี้คืน (Willingness) ในกรณีนี้สถาบันการเงินจำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติ (Character) ของลูกค้ายเป็นสำคัญ

การประเมินคุณสมบัติของลูกค้าย ทางสถาบันการเงินจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาว่าลูกค้ายเป็นบุคคลที่มีลักษณะเช่นไร ซึ่งต้องอาศัยความคุ้นเคยกับลูกค้ายเพื่อให้ทราบถึงความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ตรงต่อเวลา และความมั่นคงของลูกค้ายว่ามีมากน้อยเพียงใด

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยในการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติของลูกค้ายในการพิจารณาสินเชื่อนั้น ทางสถาบันการเงินจะคำนึงถึงความสามารถและคุณลักษณะเฉพาะตัวของลูกค้ายแต่ละคนเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบไปด้วยประวัติทางการเงิน สภาพคล่องทางการเงินของบริษัทลูกค้าย สถานะและภาพลักษณ์โดยรวมของบริษัท ตลอดจนคุณลักษณะของผู้ถือหุ้นและผู้ร่วมงานหรือทีมงานในโครงการนั้นๆ ว่ามีประสบการณ์ ความน่าเชื่อถือ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในธุรกิจที่จะขอกู้เพียงใด ทั้งนี้สถาบันการเงินจะพิจารณาไปถึงตัวผู้ประกอบการซึ่งประกอบไปด้วยผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท ผู้ร่วมงาน พนักงานของบริษัทผู้ขอกู้ นอกเหนือไปจากพิจารณาสภาพคล่องและสถานะทางการเงินของบริษัทที่เป็นเพียงนิติบุคคลเพียงอย่างเดียว โดยจะวิเคราะห์ลึกไปถึงคุณธรรม จิตสำนึก และความตั้งใจที่จะบริหารกิจการให้บรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนเจตนาอันดีของผู้ประกอบการในการตั้งใจชำระหนี้คืนแก่ทางสถาบันอันถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ถึงคุณสมบัติของลูกค้าย

3. ส่วนทุนของลูกค้ายหรือของโครงการ

โครงการที่จะสะท้อนภาพของความมั่นคงได้ จะต้องเป็นโครงการที่มีสัดส่วนของหนี้สินต่อส่วนทุน (Debt/Equity) ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะโครงการที่สามารถใช้เงินจากทุนของตนเองเป็นจำนวนมาก จะส่งผลให้เกิดการกู้ยืมในจำนวนที่น้อย ซึ่งเท่ากับช่วยสร้างให้สถาบันการเงินมีความเสี่ยงน้อยลง ทั้งนี้โดยหลักการของสินเชื่อนั้น ส่วนทุนของโครงการสามารถที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกันได้ทั้งสิ้น ดังนั้น สถาบันการเงินจึงต้องการโครงการที่มีหนี้สินต่อทุนในอัตราต่ำ

#### 4. หลักประกัน

การขอกู้เงินแต่ละครั้งนั้นจำเป็นต้องใช้หลักประกันซึ่งอาจอยู่ในรูปของเงินสด ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรือหุ้นสามัญของกิจการก็ได้ หลักประกันแต่ละประเภคนั้นจะมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันและการกำหนดวงเงินกู้ก็จะแตกต่างกันไปตามคุณสมบัติของหลักประกัน โดยทั่วไปหลักประกันที่พบบ่อยที่สุดคือ หลักประกันที่เป็นการจดจำนอง อสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้านและที่ดิน ซึ่งโดยหลักการของสินเชื่อทั่วไปหากวงเงินที่ขอกู้เมื่อเทียบกับมูลค่าของหลักประกันอยู่ในอัตราต่ำแล้ว จะทำให้การขอกู้เงินมีความเป็นไปได้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการเงินมีความเสี่ยงที่ต่ำ

#### 5. เงื่อนไขสินเชื่อ

การกำหนดวงเงินสินเชื่อให้กับลูกค้านั้นต้องกระทำควบคู่ไปกับการกำหนดเงื่อนไขของสินเชื่อ เนื่องจากเงื่อนไขของสินเชื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สถาบันการเงินลดความเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้ลงและได้รับชำระหนี้คืนมากขึ้น และยังช่วยให้เกิดการใช้วงเงินสินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างวินัยทางการเงินให้เกิดขึ้น และเป็นการเร่งให้โครงการดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

#### 6. สถานการณ์ต่างประเทศ

ในปัจจุบันมีการแข่งขันเสรีทางการค้ามากขึ้น ดังนั้นนอกจากการพิจารณาสถานการณ์ภายในประเทศแล้ว การพิจารณาสถานการณ์ต่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญต่อการวิเคราะห์ความเสี่ยงมากขึ้น เนื่องจากอาจทำให้เกิดผลกระทบในแง่ของราคาสินค้าและการผลิต ซึ่งอาจทำให้ธุรกิจหรือโครงการของลูกค้าได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ และทำให้กำไรสุทธิของลูกค้าเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้

#### บทบาทของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นบทบาทของสถาบันการเงินในการกำกับดูแลการเข้ามาประกอบธุรกิจของผู้ลงทุนและผู้ประกอบการในกรณีที่ผู้ประกอบการต้องการขอกู้เงินเพื่อนำมาลงทุนในโครงการ แต่ภายหลังจากโครงการได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินแล้วนั้น ในขั้นตอนของดำเนินโครงการ ผู้ประกอบการต้องทำการขออนุญาตการทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสถาบันการเงินจะเข้ามาเป็นปัจจัยหนึ่งในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เนื่องจากมาตรา 23 (10) ได้กำหนดไว้ว่า หากผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน พร้อมกับแสดงหลักฐานและรายละเอียดเกี่ยวกับธนาคารและสถาบันการเงินที่คณะกรรมการ

จัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินและค่าประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ดังนี้ ผู้ขออนุญาตเพียงแต่แจ้งชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินซึ่งจะเป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และค่าประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะเท่านั้น มิได้ถึงขนาดต้องมีสัญญาค้าประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงินมาแสดงประกอบการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

แต่ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินและผู้ผู้นั้นยังมิได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน หรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ บทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตของคณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการจะอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินได้ ต่อเมื่อผู้ขอใบอนุญาตจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้าประกันกับคณะกรรมการ หากผู้ขออนุญาตมิได้จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้าประกันกับคณะกรรมการ คณะกรรมการจะอนุญาตให้จัดสรรไม่ได้

สำหรับสถาบันการเงินที่สามารถทำสัญญาค้าประกันกับคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ นั้น กฎหมายไม่ได้ระบุรายละเอียดของสถาบันการเงินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น สถาบันการเงินดังกล่าวจึงมีความหมายอย่างกว้าง โดยอาจเป็นบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันชีวิต หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใด ที่สำคัญนิติบุคคลนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินที่สามารถทำการค้าประกันได้ด้วย

ดังนั้น ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินจึงต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้าประกันกับคณะกรรมการเพื่อกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในกรณีผู้จัดสรรที่ดินที่ไม่ปฏิบัติตามแผนผังหรือโครงการที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายเดิมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ที่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีสถาบันการเงินเข้ามาค้าประกันการจัดทำสาธารณูปโภค เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการเข้าดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินตามโครงการแผนผังที่ได้รับอนุญาตหากผู้ขอจัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการ แล้วคณะกรรมการจึงสามารถไปเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้ค้าประกันได้ในภายหลัง แต่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ นั้น ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้าประกันจะต้องจ่ายเงินให้แก่คณะกรรมการเพื่อนำไปดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค

หรือคณะกรรมการอาจมอบให้ผู้ค้าประกันเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการ สาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินแทนผู้จัดสรรที่ดินเองเลยก็ได้

### 3.4 ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์และองค์กรอื่นๆ ของภาคเอกชน

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติขึ้นในปี 2547 เพื่อ จัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องอย่างกว้างขวางเป็น มาตรการสำคัญในการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์อสังหาริมทรัพย์ขึ้นในอนาคต ทำให้เกิดการ แข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่และรายเล็ก และที่สำคัญทำให้นักลงทุนรายย่อย และประชาชนผู้ซื้อบ้านไม่ถูกหลอกหลวงเพราะได้รับความรู้ ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน ทันท่วง เหตุการณ์และได้รับการเผยแพร่อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการมีข้อมูลที่ดีจะช่วยป้องกันการ ผลิตและการลงทุนที่ล้นตลาด ปัญหาการเก็งกำไรที่สูงเกินเหตุและยังทำให้ตลาด อสังหาริมทรัพย์มีคุณภาพที่ดี โดยช่วยป้องกันวิกฤติการณ์ตลาดที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่รู้ ความ ละโมภ และการหลอกหลวงอย่างที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตด้วย นอกจากนี้การจะพัฒนาตลาด อสังหาริมทรัพย์ให้เติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนนั้น นักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมในการ สนับสนุนและควรมีการประชุมหารือระหว่างนักวิชาชีพต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการจัดหาและ แลกเปลี่ยนความรู้แก่นักวิชาชีพด้วยตนเอง รวมถึงเป็นการเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไป ด้วย ทั้งนี้ การรวมตัวและสนับสนุนของนักวิชาชีพดังกล่าวจะต้องอยู่บนรากฐานที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือผู้บริโภคและสังคมโดยรวม

การซื้อขายบ้านและที่ดินในอารยประเทศส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับนักวิชาชีพ อย่างน้อย 5 คน ได้แก่ นายหน้า ผู้ตรวจสอบโฉนด ผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน ผู้ตรวจสอบสภาพอาคาร นักกฎหมายทำการโอนกรรมสิทธิ์ เพราะกฎหมายให้ความสำคัญกับผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ประกอบกับในประเทศเหล่านั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดอสังหาริมทรัพย์มักจะออกมาใหม่ๆ แทบทุก 2 - 3 ปี ฉะนั้น ผู้เกี่ยวข้องทุกคนจำเป็นต้องเข้าใจกฎ กติกา มรรยาทใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อพัฒนานักวิชาชีพให้มีความรู้เท่าทันต่อเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลา การควบคุมนักวิชาชีพไม่ว่าจะ เป็นนายหน้า สถาปนิก วิศวกร จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีองค์กรกลางเข้ามาควบคุมเพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ เช่น การจัดตั้งสภาสถาปนิก เป็นต้น ไม่ใช่มีแต่สมาคมสถาปนิก เนื่องจากส่วนใหญ่สมาคมจะมีวัตถุประสงค์เพื่อบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมและปกป้อง ผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ และบางกรณีก็อาจมีหน้าที่จัดการศึกษาหรือจัดงานบันเทิง ให้แก่สมาชิกด้วย แต่ไม่ได้มีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภค ดังนั้นในการ

ประกอบธุรกิจการค้าใหญ่ๆ จึงจำเป็นต้องมีสภาเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันกับภาครัฐหรือต่อรองกับภาครัฐและประสานงานกับต่างประเทศได้อย่างมีน้ำหนักและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับวงการอสังหาริมทรัพย์ของไทย มีสมาคมวิชาชีพเกิดขึ้นมากมาย แต่มีสภาเพื่อควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพียง 2 สภา คือ สภาวิศวกร ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และสภาสถาปนิก ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 แต่ยังมีอีกหลายวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพ เช่น ผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ แม้แต่นักพัฒนาที่ดินหรือผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เองก็ยังไม่เห็นหน่วยงานใดเข้ามาควบคุมในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะดำเนินงานอยู่ในรูปแบบของมูลนิธิและสมาคม และมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสมาชิกในด้านต่างๆ รวมทั้งประสานงานกับภาครัฐและองค์กรต่างๆ ได้แก่ มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินไทย มูลนิธิสถาบันที่ดิน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมคอนกรีตไทย สมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธนาคารไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมธุรกิจรับสร้างบ้าน สมาคมนักบริหารอาคารชุด สมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย สมาคมนักผังเมืองไทย สมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย สมาคมภูมิสถาปนิกประเทศไทย สมาคมมัณฑนากรแห่งประเทศไทย สมาคมโรงแรมไทย สมาคมสถาปนิกชุมชนเมืองไทย สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมอาคารชุดไทย สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นต้น<sup>25</sup>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้อาจถือได้ว่า สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยเป็นเพียงสมาคมเดียวที่มีนโยบายในการส่งเสริมให้สมาชิกผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ดำเนินงานให้ได้มาตรฐานสากล มีคุณภาพและจรรยาบรรณ แต่อย่างไรก็ดี สมาคมก็มีหน้าที่หลักเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้มีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งนโยบายของสมาคมดังกล่าวก็เป็นเพียงการสนับสนุนและเชื้อเชิญให้สมาชิกของสมาคมนำไปปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับและไม่มีความหมายออกมารับรอง จึงย่อมเป็นการยากแก่การกำกับและ

---

<sup>25</sup> โสภณ พรโชคชัย, อสังหาริมทรัพย์ เรื่องสำคัญของชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินไทย, 2547), น. 165.

ควบคุมผู้ประกอบการอย่างจริงจัง และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เห็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใดที่เข้ามาควบคุมสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพในลักษณะของสภานักพัฒนาที่ดิน หรือมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่และดำเนินงานโดยมุ่งประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นที่ตั้ง

สำหรับต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและอินเดีย เป็นประเทศที่มีการจัดตั้งสภาของนักพัฒนาที่ดินขึ้นมาโดยเฉพาะ ในญี่ปุ่นมีสภาอสังหาริมทรัพย์ ชื่อ All Japan Real Estate Federation ก่อตั้งในปี 2495 มีสมาชิกถึง 20,295 บริษัท ส่วนที่อินเดียมีการจัดตั้ง the Confederation of Real Estate Developers Associations of India ซึ่งเป็นศูนย์รวมของสมาคมนักพัฒนาที่ดินและผู้รับเหมาทั้ง 18 รัฐ และยังมีสมาชิกบุคคลอีก 3,500 ราย ครอบคลุมกิจกรรมอสังหาริมทรัพย์ถึง 60% ของทั้งตลาด

ในส่วนของสหรัฐอเมริกา ที่นครนิวยอร์ก มีองค์กรชื่อ the Real Estate Board of New York, Inc. เป็นสมาคมของเหล่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับแวดวงอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยเจ้าของอาคาร นักพัฒนาที่ดิน นายหน้า นักบริหารทรัพย์สิน นักกฎหมาย สถาปนิก วิศวกร นักผังเมือง สถาบันการเงิน ฯลฯ ซึ่งทำหน้าที่คอยประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชนด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้องค์กรนี้ยังมีการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาและยกระดับฐานะทางวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ด้วย และที่ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ก็มี the Property Council of Australia และ the Property Council of New Zealand ซึ่งเป็นศูนย์รวมของกลุ่มสมาชิกที่มีผลประโยชน์ในวงการอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ถือครองอาคารสำนักงาน โรงแรม ศูนย์การค้า หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักพัฒนาที่อยู่อาศัยเท่านั้น

จะสังเกตได้ว่า ประเทศที่ความเจริญด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการควบคุมนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประเภทนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศเพื่อนบ้านของไทยอย่างมาเลเซียเองก็ให้ความสำคัญกับการควบคุมนักวิชาชีพในธุรกิจประเภทนี้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยมีการจัดตั้ง the Board of Valuers, Appraisers and Estate Agents Malaysia ซึ่งถือเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมนักวิชาชีพด้านประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้าโดยให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ

#### 4 การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

โดยทั่วไปในการประกอบธุรกิจโครงการอสังหาริมทรัพย์โครงการหนึ่งๆ ผู้ประกอบธุรกิจจะดำเนินการขายบ้านจัดสรรหรืออาคารชุดให้แก่ประชาชนผู้บริโภคได้นั้น ผู้ประกอบการจะต้องผ่านการประสานงานและบริหารงานร่วมกับผู้ประกอบการวิชาชีพหลายแขนงด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดิน สถาปนิก วิศวกร ผู้ตรวจสอบอาคาร ผู้ตรวจสอบบัญชี นายหน้า ผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน หรือแม้แต่พนักงานขายในโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับแวดวงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้งสิ้น และในแต่ละสาขาอาชีพก็จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป การควบคุมนักวิชาชีพในแต่ละสาขาจึงแตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้แล้วแต่นโยบายขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลอาชีพนั้นๆ ซึ่งพอสรุปถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ดังนี้

##### 4.1 ผู้รับเหมาก่อสร้าง

ในยุคที่ตลาดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เฟื่องฟู นอกจากจะมีผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพิ่มมากขึ้นแล้ว อาชีพผู้รับเหมาก่อสร้างก็เป็นอีกอาชีพหนึ่งที่มีอัตราการเติบโตไม่แพ้กัน ผู้รับเหมาจะได้รับการว่าจ้างจากผู้ประกอบการโครงการให้ทำหน้าที่รับสร้างบ้าน หากเป็นโครงการใหญ่ผู้ประกอบการอาจจะมีการว่าจ้างผู้รับเหมาหลายบริษัทให้ดำเนินการก่อสร้างและจะจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของผู้รับเหมาอีกที นอกจากนี้ผู้รับเหมาเหล่านี้จะมีความชำนาญและความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีในการก่อสร้างมากกว่า เช่น ในการก่อสร้างอาคารชุดที่มีความสูงมากๆ จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีที่สูงตามไปด้วย ซึ่งจะช่วยลดภาระการก่อสร้าง ทำให้สามารถดำเนินโครงการได้หลายโครงการในเวลาเดียวกัน สำหรับสถิติที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้รับเหมายังเป็นตัวเลขที่ไม่แน่นอน เพราะส่วนใหญ่จะเป็นผู้รับเหมารายย่อยที่เกิดขึ้นง่ายและตายง่าย<sup>26</sup> ซึ่ง ณ ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานใดออกมาควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพรับเหมาก่อสร้างที่อยู่อาศัยนี้อย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ออกมาเพื่อควบคุมอาชีพงานก่อสร้างก็ตาม แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเฉพาะการควบคุมการรับงานเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง ขยาย ต่อเติม ประกอบ ติดตั้งหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 3) และบังคับใช้กับผู้รับ

<sup>26</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และณรงค์ ชวนนั้, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18*, น. 26.

งานก่อสร้างควบคุมที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น<sup>27</sup> ทั้งนี้ การกำหนดประเภทงานก่อสร้าง โดยเฉพาะงานก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูงและต้องใช้วิทยาการแผนใหม่หลายอย่างประกอบกันให้เป็นงานก่อสร้างควบคุม และการกำหนดประเภทของผู้รับงานก่อสร้างควบคุมที่ต้องจดทะเบียนเป็นผู้รับงานก่อสร้างควบคุมจากคณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง หรือ ก.ก.ส. นั้น จะถูกกำหนดโดยการออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5, 25, 32 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากในขณะนี้รัฐเห็นว่ายังไม่สมควรนำกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 25 มาใช้บังคับกับผู้รับงานก่อสร้างควบคุมจนกว่าจะถึงระยะเวลาที่เหมาะสม<sup>28</sup> ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันจึงยังไม่มีกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทงานก่อสร้างและผู้รับงานก่อสร้างควบคุมที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งย่อมส่งผลให้การประกอบอาชีพงานก่อสร้างดังกล่าว ยังไม่ได้รับการกำกับดูแลและควบคุมจากภาครัฐอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

#### 4.2 วิศวกร

วิศวกรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องมีความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจเป็นอย่างมากจากผู้ประกอบการในการควบคุมการก่อสร้างอาคารในโครงการที่อยู่อาศัยหรือแม้แต่อาคารเพื่อการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ต่างๆ วิชาชีพวิศวกรรมเป็นวิชาชีพที่ต้องการบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและมีความรู้ความสามารถทางวิศวกรรมเป็นอย่างดี วิศวกรจะต้องปฏิบัติวิชาชีพด้วยความเที่ยงธรรม มีสัจจะ และเป็นอาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา จึงต้องมีการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดย “สภาวิศวกร” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม

---

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการรับงานก่อสร้างให้มีมาตรฐานสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากลเป็นไปโดยเหมาะสม แต่การจะควบคุมการก่อสร้างชนิดและประเภทใดบ้างนั้น รัฐบาลจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยจะไม่กระทบกระเทือนถึงผู้รับงานก่อสร้างขนาดย่อม (ดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522)

<sup>28</sup> ความเดิมที่กำหนดประเภทงานก่อสร้างควบคุมและประเภทผู้รับงานก่อสร้างควบคุมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 33 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2527

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม รวมทั้งพิจารณาพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม รับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม รวมทั้งเสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดและการเลิกสาขาวิศวกรรมควบคุมและออกข้อบังคับสภาวิศวกร โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะสภานายกพิเศษ

#### 4.3 ตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Agency) หรือนายหน้า (Broker)

นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ คือคนกลางที่มีความสามารถในการเสาะหา ชักจูง หรือชี้ช่องให้ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ได้พบกับผู้ต้องการซื้อ เป็นผู้จัดการแทนในบางสิ่งที่ได้รับมอบหมายจากผู้ขายเพื่อให้การซื้อขายสำเร็จด้วยดี อาชีพนายหน้าเดิมนั้นก็ได้เป็นมืออาชีพ เป็นเพียงใครก็ได้ที่เป็นผู้ติดต่อ ตัวกลางระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ก็เรียกว่านายหน้า ซึ่งส่วนมากเป็นนายหน้าสมัครเล่นและขายที่ดินโดยเฉพาะ แต่สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ อาชีพนายหน้าถือเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้การซื้อขายบ้านจัดสรรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว การซื้อขายที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่จะเป็นการซื้อขายผ่านตัวแทนและนายหน้ามืออาชีพ เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งประมาณร้อยละ 90 ของบ้านที่ซื้อขายกันในแต่ละปีเป็นบ้านที่สร้างเสร็จแล้ว (existing homes) มากกว่าจะเป็นบ้านสร้างใหม่ นอกจากนี้ชาวอังกฤษที่ประสงค์จะซื้อบ้านมักจะซื้อขายผ่านบริษัทตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ที่เรียกว่า Real Estate Agent ซึ่งจะทำหน้าที่แทนผู้ขายโดยไม่มีการคิดค่าใช้จ่ายแต่ประการใด และในอเมริกาเองก็เช่นเดียวกัน การซื้อขายที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นการซื้อขายบ้านมือสองซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 85 และเป็นการซื้อขายผ่านนายหน้ามืออาชีพเกือบทั้งสิ้น ดังนั้น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายจึงมักจะต้องมีนายหน้าทำหน้าที่เป็นคนกลางเชื่อมระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้ออยู่เสมอเพราะนายหน้าเป็นผู้ที่มีความชำนาญพิเศษ (specialist) มีความเข้าใจถึงผลผลิตหรือสินค้าอย่างละเอียด และเข้าใจความต้องการของผู้ซื้อเป็นอย่างดี แต่สำหรับประเทศไทยแล้วการใช้บริการนายหน้าหรือตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ยังไม่เป็นที่นิยมและยอมรับนัก ทั้งจากตัวผู้ประกอบการเองและผู้ซื้อผู้ประกอบการคิดเป็นร้อยละ 30 ที่ซื้อขายทรัพย์สินผ่านนายหน้า ส่วนที่เหลือทั้งหมดยังทำหน้าที่ขายเอง ในปัจจุบันมีบริษัทที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นประมาณ 250 บริษัท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดเล็ก และนอกจากจะรับเป็นตัวแทนขายบ้านจัดสรรหรือผู้รับช่วงต่อแทน

เจ้าของโครงการแล้ว ยังสร้างบ้านและจัดสรรที่ดินขายเองด้วย แต่ส่วนใหญ่บริษัทตัวแทนขายๆ จะทำหน้าที่ให้บริการซื้อขายบ้านมือสองและที่ดินเป็นหลักมากกว่า โดยปกติแล้วตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์จะได้รับค่าตอบแทนหลักเป็นค่านายหน้าหรือค่าคอมมิสชั่นจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของบ้านเป็นจำนวนร้อยละ 3 – 5 ของราคาบ้านที่ซื้อขายกัน

อย่างไรก็ดี ในอนาคตธุรกิจตัวแทนหรือนายหน้าขายอสังหาริมทรัพย์จะขยายตัวและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในวงการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพราะนายหน้าจะเป็นตัวกลางเสนอความคิดแก่ผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าที่ตรงตามความต้องการของตลาดหรืออุปสงค์ที่แท้จริงของผู้บริโภคได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาการเกิดอุปทานล้นตลาดได้ด้วยส่วนหนึ่ง เท่ากับผู้ประกอบการในโครงการขนาดเล็กจะมีตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ทำหน้าที่เป็นผู้จ้ยตลาดไปด้วยในตัว นอกจากนี้ตัวแทนขายๆ ยังสามารถทำหน้าที่เป็นผู้จัดการทางด้านเอกสารสัญญาการซื้อขายและเป็นตัวแทนทางด้านกฎหมายของผู้ซื้อและผู้ขาย และบางกรณีอาจเป็นผู้จัดการสินเชื่อระยะยาวให้กับผู้ซื้ออีกด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ประกอบการโดยช่วยลดภาระในด้านบริหารงานเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาและประสานงานกับลูกค้า และประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยเพิ่มความเชื่อมั่นในการทำนิติกรรมสัญญาและความสะดวกรวดสบายให้แก่ผู้ซื้อมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้ประกอบอาชีพนายหน้าหรือตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น เนื่องจากรัฐได้ตระหนักแล้วว่า ธุรกิจบ้านมือสองเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่มากและเริ่มเป็นตลาดที่ผู้บริโภคให้ความสนใจมากขึ้น เพราะบ้านมือสอง หรือ Second - Hand House ส่วนหนึ่งนอกจากจะเป็นบ้านว่างที่อาจจะจะเป็นอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของสถาบันการเงินหรือเป็นบ้านที่ถูกบังคับจำนองขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีแล้ว ส่วนหนึ่งอาจจะจะเป็นบ้านที่มีการอยู่อาศัย ซึ่งเป็นบ้านให้เช่าหรืออยู่เอง แต่เจ้าของต้องการขายต่อดีด้วย จะเห็นได้ว่า ตลาดบ้านมือสองในปัจจุบันจะมีการแข่งขันกันสูงและมีอุปทานพร้อมขายมากกว่าตลาดบ้านมือหนึ่ง ประกอบกับธุรกิจนายหน้าสามารถทำเงินได้ง่ายและมีผลตอบแทนสูงจึงทำให้มีผู้ประกอบอาชีพตัวแทนและนายหน้าเกิดขึ้นในธุรกิจประเภทนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งนายหน้าอิสระ นายหน้านิติบุคคล นายหน้าต่างชาติ รวมทั้งนายหน้าที่ไม่มีบัตรพนักงานขายอสังหาริมทรัพย์วิชาชีพจากสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่จำนวนผู้ซื้อบ้านมือสองในปัจจุบันมีอยู่อย่างจำกัดจึงทำให้ตลาดบ้านมือสองเกิดการแข่งขันกันสูงมาก และมีแนวโน้มว่าตลาดบ้านมือสองและธุรกิจนายหน้าจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอีกจนอาจแข่งตลาดการพัฒนาโครงการใหม่ๆ ประกอบกับผู้บริโภคมีพฤติกรรมในการซื้อที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งธุรกิจการซื้อขายที่ดินและ

อสังหาริมทรัพย์อื่นๆ มีความจำเป็นต้องใช้บริการจากนายหน้าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าธุรกิจบ้านมือสองกำลังขยายตัวไปอย่างไม่หยุดยั้ง แต่ในขณะเดียวกันธุรกิจนายหน้ากลับไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร การซื้อขายบ้านมือสองส่วนใหญ่ที่ซื้อขายผ่านผู้ประกอบการอาชีพตัวแทนนายหน้าโดยตรงยังมีน้อยมากไม่ถึง 10% ของที่ขายได้ ส่วนมากยังคงมีการซื้อขายกันเองหรือผ่านนายหน้าสมัครเล่น เช่น เพื่อนบ้าน ญาติมิตร หรือนายหน้าที่ทำเป็นงานอดิเรก ซึ่งนายหน้าเหล่านี้มักสร้างปัญหาเกิดขึ้นระหว่างนายหน้าด้วยกันเอง หรือระหว่างนายหน้ากับผู้บริโภคและมีการร้องเรียนกันอย่างต่อเนื่อง ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมการทำงานของนายหน้าอย่างชัดเจน ประกอบกับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ก็ไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนา จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาจากการใช้บริการนายหน้า กล่าวคือ ยังไม่มีการยกระดับนายหน้าไปสู่การเป็นวิชาชีพโดยผลของกฎหมาย และโดยทางปฏิบัติ จึงยังคงทำให้เกิดปัญหาการต้มตุ๋น ฉ้อโกง เอาเปรียบ เอาเปรียบ การใช้ความรุนแรงตัดสินปัญหา อันนำไปสู่คดีความทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งกระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชาติ

เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์จึงได้ร่วมมือกับมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินและสมาคมบริหารทรัพย์สินแห่งประเทศไทยช่วยกันผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพนายหน้า ซึ่งในการนี้นายแพทย์สมศักดิ์ มณีพีระกุล ในฐานะนายกสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ได้กล่าวไว้ว่า<sup>29</sup>

“... แม้อาชีพนายหน้าจะได้รับความสนใจในวงกว้างก็ตาม แต่การทำงานจริงนั้นยังมีปัญหาอยู่มากมาย เนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายและผลประโยชน์ จึงไม่ใช่อาชีพที่ทำกันง่ายๆ เพราะนอกจากจะต้องลงทุนเหมือนกับธุรกิจอื่นๆ แล้ว นายหน้าที่จะสามารถอยู่ได้ท่ามกลางการแข่งขันของตลาด ต้องมีต้นทุนทางด้านวัฒนธรรม คุณธรรม มีความรู้ความสามารถ สื่อสัต์ต่ออาชีพ และมีความรับผิดชอบสูง เนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องการความไว้วางใจจากทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนายหน้าจะสร้างความเสียหายและผลกระทบอย่างรุนแรงกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทางสมาคมนายหน้าฯ จะสามารถควบคุมได้เฉพาะผู้ที่ เป็นสมาชิกของสมาคมฯ เท่านั้น และไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับนายหน้ารายอื่นๆ ได้ นอกจากจะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้เท่านั้น...”

<sup>29</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2552 จาก [http://www.marketeer.co.th/inside\\_detail\\_new.php?inside\\_id=1754](http://www.marketeer.co.th/inside_detail_new.php?inside_id=1754)

ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจจึงได้ผลักดันและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาธุรกิจบ้านมือสองให้แก่รัฐบาล โดยเสนอแนะแนวทางให้รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจบ้านมือสองหรือธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มือสองพร้อมๆ กับมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้บริการดังกล่าวให้เป็นระบบระเบียบเรียบร้อยพร้อมกันด้วย ทั้งนี้เพื่อรองรับการดูแลจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้งระบบ ทั้งโครงการใหม่และอสังหาริมทรัพย์มือสอง โดยผลักดันให้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัตินายหน้าอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.... และออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมดูแลผู้ประกอบการอาชีพตัวแทนฯ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินายหน้าอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวนี้มีหลักการและเหตุผลสำคัญ คือ มุ่งส่งเสริมธุรกิจนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ให้มีจรรยาบรรณและมีมาตรฐานเทียบเท่าสากลมากขึ้น โดยมุ่งคุ้มครองสุจริตชนเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คอยให้การสนับสนุนส่งเสริมการประกอบวิชาชีพประเภทที่เกี่ยวกับนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ กำกับดูแลให้สมาชิกทำงานภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับ และช่วยเหลือ แก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ของสมาชิกของสมาคมอีกทางหนึ่งด้วย

#### 4.4 ผู้ประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์

บริษัทประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเพิ่งเริ่มเกิดขึ้นไม่นานและเป็นธุรกิจที่สำคัญเกี่ยวเนื่องกับการประเมินค่าทรัพย์สินปีละจำนวนหลายพันล้านบาท และกำลังพัฒนาธุรกิจให้เข้าสู่ระบบสากลอย่างประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่จะมีมูลค่าสูง การตัดสินใจบนพื้นฐานที่ถูกต้องในแง่มูลค่า จะทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง การใช้ประโยชน์ทางการประเมินค่าทรัพย์สินในปัจจุบันมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขาย การลงทุน การร่วมทุน การจำนอง จำนำ การเช่า การเวนคืน คิดภาษี การแบ่งมรดก หรือแม้แต่ในหนี้ NPLs ทั้งหลายที่ใช้ในการตั้งสำรอง การโอนชำระหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ฯลฯ ผู้ประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์จึงถือเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญ ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือในการดำเนินงานเป็นสำคัญ

สำหรับนักวิชาชีพประเมินค่าทรัพย์สินในไทยนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน โดยในภาครัฐได้มีการริเริ่มเมื่อประมาณปี 2527 หลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้แนะนำให้จัดตั้งหน่วยงานประเมินราคากลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สินซึ่งจัดเก็บโดยหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่นนั้น ๆ แทนการใช้เงินงบประมาณจากส่วนกลาง ผลจากนโยบายดังกล่าว

ทำให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินแห่งชาติ” ขึ้นโดยให้อยู่ในการดูแลของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย สำหรับในสวนภาคเอกชนนั้น ได้มีการริเริ่มโดยการจัดตั้งบริษัทประเมินราคาทรัพย์สินแห่งแรกในประเทศไทยเมื่อปี 2517 (ค.ศ.1974) ชื่อ Asian Appraisal Co., Ltd แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายนัก บริษัทประเมินค่าทรัพย์สินได้มีการเริ่มกิจกรรมอย่างจริงจังเกิดขึ้นในช่วงปี 2529 ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้เริ่มให้บริษัทประเมินภายนอกเป็นผู้รับจ้างทำการประเมินให้กับลูกค้าขอสินเชื่อ จึงถือเป็นยุคเริ่มต้นของบริษัทประเมิน โดยมีบริษัทประเมินหลายแห่งได้เริ่มทำการประเมินราคาหลักประกันให้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ หลังจากนั้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ได้มีจำนวนบริษัทที่ประกอบการด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกซึ่งเป็นผู้ประเมินหลักและได้รับความเห็นชอบจากสมาคมผู้ประเมินราคาอิสระและสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยอยู่เกือบ 2,000 ราย และ ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 มีบริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินและผู้ประเมินหลักที่ใช้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะของกิจการที่มีการระดมทุนในตลาดทุนหรือเพื่อประโยชน์ในการทำธุรกรรมในตลาดทุนอยู่ถึง 87 บริษัท<sup>30</sup> แต่ส่วนใหญ่บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินมักมีการดำเนินงานประกอบธุรกิจอื่นเกี่ยวเนื่องด้วย และไม่ได้ทำธุรกิจด้านการประเมินเพียงอย่างเดียว ธุรกิจการประเมินค่าทรัพย์สินโดยรวมมีการขยายตัวปีละกว่าร้อยละ 20 และมีค่าบริการจากการประเมินค่าทรัพย์สินประมาณ 2,000 ล้านบาทต่อปี สาเหตุสำคัญที่ทำให้การประกอบธุรกิจประเภทนี้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องนั้นก็มาจากการขยายตัวของธุรกิจพัฒนาที่ดินและธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องจนเกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้บริการประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการกู้เงินจากสถาบันการเงิน

ในปัจจุบันมีกรณีปัญหาเกิดขึ้นมากมายจากการที่บริษัทประเมินค่าทรัพย์สินบางรายยินยอมประเมินราคาทรัพย์สินตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง ซึ่งมักเป็นหน่วยงานราชการหรือเอกชนบางรายที่ต้องการให้มีการประเมินที่ดินในราคาผิดปกติ เพื่อผลในการเก็งกำไรที่ดินของตน ส่งผลให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบและโครงสร้างราคาที่ดินถูกบิดเบือนไปจากความจริง มีการปล่อยสินเชื่อออกมามากเกินความจริง ซึ่งนำไปสู่การเกิดปัญหาต่อภาคอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนเป็นการลดความน่าเชื่อถือและมาตรฐานในการประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ของผู้ประกอบธุรกิจประเภทนี้ลง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากในปัจจุบันไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายออกมากำกับดูแลผู้ประกอบการประเมินค่าทรัพย์สินอย่างจริงจัง จะมีก็แต่การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของมูลนิธิหรือสมาคมขึ้นมา

<sup>30</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.tva.or.th>

โดยมีคณะกรรมการบริหารของสมาคมคอยทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อส่งเสริมและพัฒนาสมาชิกในสมาคมด้วยตนเองเท่านั้น ในประเทศไทยมีสมาคมวิชาชีพหลักๆ ที่เกี่ยวกับผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน อยู่ 2 สมาคม ได้แก่ “สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย” (Valuers Association Of Thailand : VAT) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทมากที่สุด เพราะเป็นศูนย์รวมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินทั่วประเทศ ก่อตั้งขึ้นในปี 2529 โดยการรวมตัวของบริษัทประเมินที่ทำงานให้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมและพัฒนาวิชาชีพ ปัจจุบันสมาคมมีสมาชิกอยู่รวมกันถึง 2,000 คน จากบริษัทประเมินเกือบ 200 แห่ง<sup>31</sup> โดยเป็นพนักงานในบริษัทประเมินเอกชนประมาณ 1,234 คน (ที่ยังมีสมาชิกภาพอยู่ในปัจจุบัน) ส่วนที่เหลืออยู่ในภาครัฐ ซึ่งมาจากบริษัทเอกชนประมาณ 60 แห่ง, สถาบันการเงิน, สถาบันการศึกษา และข้าราชการจากกรมที่ดิน เป็นต้น สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการผลิตบุคลากรด้านการประเมินค่าทรัพย์สิน โดยกำหนดและพัฒนามาตรฐานการประกอบวิชาชีพประเมินค่าทรัพย์สิน และวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งสอดส่องดูแลความประพฤติ และมารยาทของสมาชิกสมาคมด้วย นอกจากนี้สมาคมฯ ยังได้มีการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณสมาชิกเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานโดยทั่วไป (ประกาศสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ที่ 1/2540) ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินจำต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้วิชาชีพนี้มีมาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ใช้บริการและเพื่อให้มีการประพฤติปฏิบัติของผู้ใช้วิชาชีพอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ข้อบังคับของสมาคม ซึ่งหากปรากฏว่าสมาชิกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณสมาชิก คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดบทลงโทษแก่สมาชิกได้ โดยโทษที่จะลงแก่สมาชิกที่กระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณนั้นมีโทษคือ ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรและการให้ออกจากสมาชิกภาพเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ปัจจุบันสมาคมมีบทบาทหลักในการควบคุมดูแลกัลนกรองนักประเมินและบริษัทเอกชน ในการทำงานวิชาชีพให้กับผู้ใช้บริการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ดูแลสถาบันการเงินซึ่งเป็นงานหลักของบริษัทประเมินต่าง ๆ) สำนักงาน

---

<sup>31</sup> “สภาผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน...ถึงเวลาแล้ว.” ฉบับที่ 2, ปีที่ 3, *Thai Appraisal*, น. 5 (เมษายน-มิถุนายน 2547) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.thaiappraisal.org/thai/standard/standard05.htm>

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ในกรณีประเมินค่าให้บริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์ กรรมการประกันภัย และกองทุนอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เป็นต้น<sup>32</sup>

ต่อมาในปี 2539 ได้มีการก่อตั้ง “สมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย” (Thai Valuers Association : TVA) ขึ้นมาอีกแห่งหนึ่ง โดยเป็นการรวมตัวของภาคเอกชนเป็นหลักและมีบทบาทที่คล้ายคลึงกัน ประกอบไปด้วยสมาชิกประเภทนิติบุคคล และบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบวิชาชีพการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความเข้าใจในบทบาทและพัฒนาบุคลากรด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พัฒนาความรู้และมาตรฐานวิชาชีพให้ทัดเทียมกับมาตรฐานสากล และมุ่งพัฒนาระบบควบคุมดูแลจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสมาชิกโดยมีระบบกลไกของสมาคมเองที่จะตอบสนองและพร้อมที่จะจัดการกับปัญหาจรรยาบรรณวิชาชีพได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งนอกจากทั้งสองสมาคมข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังมีสมาคมวิชาชีพเป็นตัวแทนผู้ประเมินค่าทรัพย์สินอีก 2 - 3 แห่ง แต่ไม่ค่อยมีบทบาทโดดเด่นและมีผู้รู้จักมากนัก และยังมีองค์การกุศลที่มุ่งบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมอีกด้วย ได้แก่ “มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย” (Thai Appraisal Foundation) ซึ่งเป็นมูลนิธิที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการศึกษาวิชาชีพการประเมินค่าทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์ ค้นคว้า ศึกษา วิจัย ให้ความรู้และเผยแพร่ความก้าวหน้าทางวิทยาการใหม่ๆ ด้านการประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน รวมทั้งเป็นศูนย์รวมการแลกเปลี่ยนข่าวสารและความคิดเห็นสำหรับผู้สนใจทั่วไป

ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการขาดมาตรฐานทางวิชาชีพและจรรยาบรรณของนักประเมินค่าทรัพย์สินในไทย หน่วยงานของภาครัฐและเอกชนจึงได้ผลักดันร่างกฎหมายประเมินทรัพย์สินหรือร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ.... ขึ้น ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการวางรากฐานทั้งหลักการ วิธีการประเมิน รวมถึงบทลงโทษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและทำให้ระบบการควบคุมการประเมินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญจะช่วยให้สถานะของผู้ประเมินค่าทรัพย์สินดีขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินค่าทรัพย์สินเป็นวิชาชีพที่มีความเป็นมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้นด้วย

<sup>32</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2552 จาก <http://www.thaiappraisal.org/thai/>

## 5 หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจ พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย

การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีปัจจัยหลายประการที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ ดัชนีกฎหมายและกฎข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งธุรกิจที่อยู่อาศัยนี้มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหลายประการและที่อยู่อาศัยบางประเภทก็อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับแตกต่างกัน ซึ่งก็จะมีเนื้อหาสาระสำคัญและวิธีดำเนินงานที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าของที่ดิน นักลงทุน ผู้ประกอบการ ผู้รับเหมาก่อสร้าง สถาปนิก วิศวกร เจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน และพนักงานธนาคาร จำเป็นต้องมีความรอบรู้อย่างกว้างขวางและมีความละเอียดรอบคอบขึ้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดจากการไม่ได้รับอนุญาตหรือขออนุญาตผิดขั้นตอนซึ่งจะทำให้โครงการนั้นต้องล้มเลิกหรือหยุดชะงักไป สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน แต่ละฉบับก็มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะมุ่งคุ้มครองผู้บริโภคใน ส่วนแบ่งหรือเป็นมาตรการทางบริหารซึ่งไม่อาจครอบคลุมไปถึงเจตนาทุจริตฉ้อโกงหรือ จรรยาบรรณของผู้ประกอบการได้ รายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญแบ่งได้ตาม ลักษณะของการประกอบธุรกิจ ดังนี้ คือ

### 5.1 การประกอบธุรกิจที่ดินและบ้านจัดสรร

การประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัย จัดเป็นที่อยู่อาศัยแนวราบซึ่งเดิมอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งแยกหรือการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มากกว่าการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินเป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้ซื้อหลายประการ และทำให้ผู้ซื้อได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 เพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมการจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อให้เกิดการสร้างที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระเบียบ มีมาตรฐาน และต่อมา มีกฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกมาอีกหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่รัฐตราออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ แต่บรรดา กฎกระทรวงและข้อกำหนดที่ออกมาแล้วนั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะมีการออก

กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาแทนที่ นอกจากธุรกิจจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินแล้ว การประกอบธุรกิจดังกล่าวก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ประกอบการในธุรกิจจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยแบ่งได้ตามขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจในแต่ละโครงการ ดังนี้

### 5.1.1 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาดำเนินธุรกิจ

#### (1) การขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากธุรกิจการจัดสรรที่ดินและธุรกิจบ้านจัดสรรต่างก็เป็นการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรร ดังนั้น ผู้ประกอบการในธุรกิจที่ดินและบ้านจัดสรรจึงต้องถูกควบคุมให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย เดิมการควบคุมการจัดสรรที่ดินของรัฐอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 แต่เนื่องกฎหมายดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ รัฐจึงได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แทน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อมากขึ้น โดยเฉพาะสิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

“การจัดสรรที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 หมายถึง การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย และในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้จัดสรรทุกรายจะต้องดำเนินการขออนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการก่อน และต้องมีใบอนุญาตจัดสรรแล้วเท่านั้นจึงจะดำเนินธุรกิจจำหน่ายที่ดินหรือบ้านและที่ดินให้แก่ผู้ซื้อได้

ส่วนการจัดสรรที่ดินแปลงใดจะต้องดำเนินการขออนุญาตหรือไม่นั้น ถือเป็นหน้าที่ของผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ว่ามีได้แบ่งแยกที่ดินออกไปเพื่อจัดสรรค้าหากำไร ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 4 เป็นบทสันนิษฐานของกฎหมาย ซึ่งหากผู้ใดขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป และไม่อาจแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอดำเนินการยื่น

คำขอทำการจัดสรรที่ดินและรอการดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน แต่บทสันนิษฐานนี้ก็ไม่ได้เด็ดขาด เพราะยังเปิดโอกาสให้ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยแสดงหลักฐานประกอบคำขอว่ามีใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินได้ ซึ่งผู้ขอสามารถแสดงหลักฐานประกอบคำขอได้ตั้งแต่ต้นว่าไม่ได้ทำเพื่อการจัดสรรที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้รอการดำเนินการก่อนแล้วจึงพิสูจน์กันในภายหลัง

ส่วนในกรณีที่ผู้ขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการมิได้มีคำวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินนั้นต่อไป เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้วให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุดตามมาตรา 22

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการป้องกันการจัดสรรที่ดินนอกระบบ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งนอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้ซื้อที่ดินมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมแล้วยังเป็นการลดภาระของรัฐในการแก้ไขปัญหาคารจรรยา การจัดเตรียมสาธารณูปโภคและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสภาพเมืองอีกด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ซื้อในขั้นตอนก่อนได้รับอนุญาตจัดสรร ดังต่อไปนี้

### (1.1) หลักเกณฑ์ในการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ในการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน สิ่งสำคัญลำดับแรกที่ต้องคำนึงถึงคือที่ดินที่จะนำมาขออนุญาตจัดสรรนั้นอยู่ในผังเมืองประเภทใด อยู่ในเขตผังเมืองที่สามารถนำมาทำการจัดสรรที่ดินได้หรือไม่ และที่สำคัญที่ดินที่จัดสรรนั้นจะต้องมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ที่เป็นถนนใหญ่สามารถออกสู่ภายนอกได้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะถือเป็นข้อสำคัญในการพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรเลยทีเดียว สำหรับกฎหมายผังเมืองที่ใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐใช้เป็นกรอบในการพัฒนาเมือง โดยมีกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดขอบเขต บริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีการจัดระเบียบเมืองและชุมชนที่ดี มีการจัดระบบคมนาคมและขนส่ง มีระบบสาธารณูปโภค

ต่างๆ และมีการป้องกันและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น นอกเหนือไปจากการพิจารณาถึงศักยภาพของที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจึงจำเป็นต้องตรวจสอบเขตผังเมืองของที่ดินที่จะนำมาพัฒนาด้วย ซึ่งส่วนมากผู้จัดสรรที่ดินรายใหม่จะซื้อที่ดินมาลงทุนโดยพิจารณาจากทำเลที่ตั้งและราคาของที่ดินที่จะนำมาพัฒนาเป็นหมู่บ้านจัดสรรเพียงเท่านั้น ส่วนทางเข้า-ออกสู่ถนนใหญ่หรือทางสาธารณะนี้ อาจมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือทางภาระจำยอมก็ได้ แต่ที่สำคัญคือผู้จัดสรรต้องมีหลักฐานที่แสดงได้ว่า ที่ดินบริเวณที่นำมาขออนุญาตจัดสรร เมื่อจำหน่ายที่ดินเป็นแปลงย่อยแล้ว ผู้ซื้อจะต้องสามารถที่ใช้เส้นทางออกสู่ถนนใหญ่ได้อย่างถาวรไม่เกิดปัญหาในการใช้สิทธิในภายหลัง

หลังจากได้ตรวจสอบที่ดินที่จะทำการจัดสรรว่าอยู่ในเขตผังเมืองที่สามารถทำการจัดสรรได้แล้ว ก่อนที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะจำหน่ายที่ดินหรือบ้านพร้อมที่ดินให้ผู้ซื้อ ผู้ประกอบการจำต้องได้รับใบอนุญาตการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเสียก่อน ซึ่งการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543)

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินและบ้านจัดสรรในการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินนั้น ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขอตามแบบ จ.ส.1 ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดจำนวน 13 ชุด หรือตามจำนวนที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด<sup>33</sup> ดังต่อไปนี้ (มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543)

(1) โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่มีชื่อผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินนั้นต้องปลอดจากบุริมสิทธิใดๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 273 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ในกรณีที่ที่ดินที่ขอทำการจัดสรรมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือภาระการจำนอง ให้ผู้ประกอบการแสดงบันทึกความยินยอมให้ทำการจัดสรรที่ดินของผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองและจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับ

---

<sup>33</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2544

ชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลง และต้องระบุด้วยว่าที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไม่ต้องรับภาระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองดังกล่าว

(3) แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

(4) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผังรายละเอียด และรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร หรือได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้วเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วน ก่อนขอทำการจัดสรรที่ดินให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำแล้วเสร็จนั้นด้วย

(5) แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(6) วิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน

(7) ภาระผูกพันต่างๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น

(8) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร

(9) ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

(10) ชื่อธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินและค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญและคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิม โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรให้แน่นอนตั้งแต่เริ่มประกอบการ ซึ่งกำหนดให้ผู้จัดสรรต้องระบุแผนงานและระยะเวลาในการรับผิดชอบและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค โดยต้องจัดให้มีธนาคารหรือสถาบันการเงินมาค้ำประกันตลอดระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย นอกจากนี้ยังต้องระบุชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ค้ำประกันซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามแผนผังหรือโครงการที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตจัดสรรด้วย ซึ่งสถาบันการเงินที่สามารถเป็นผู้ค้ำประกันได้ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 อาจเป็นบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันภัย

หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินที่สามารถทำการค้าประกันได้

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้สิทธิแก่ผู้ที่มีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้ด้วย ซึ่งเดิมจะทำได้เฉพาะแต่ที่ดินมีโฉนดเท่านั้นที่จะขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้ แต่ปัจจุบันสามารถนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก.) มาใช้ประกอบการขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้ด้วย เพียงแต่ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งหมายความว่า ผู้ขออนุญาตจัดสรรต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นในขณะยื่นคำขออนุญาต และที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรนี้ต้องปลอดจากบุริมสิทธิใดๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลชื่อขายอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ผู้ประกอบการที่จะยื่นขออนุญาตจัดสรรตามกฎหมายจึงต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ทำการจัดสรรซึ่งปรากฏชื่ออยู่ในเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับแบบของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะเป็นผู้กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาที่ใช้ในการซื้อขายที่ดินจัดสรร เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมิให้ถูกเอาเปรียบในการทำสัญญา แต่บางกรณีผู้จัดสรรที่ดินอาจใช้แบบมาตรฐานของสัญญาตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด แต่อาจเพิ่มเติมรายละเอียดตามความเหมาะสมของโครงการซึ่งส่วนที่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถนำไปใช้บังคับได้ ส่วนที่ไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่มีผลใช้บังคับ

นอกจากนี้แล้วการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องมีหนังสือรับรองจากกรมการผังเมือง หรือสำนักผังเมืองจังหวัด หรือหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีหน้าที่รับรองว่า ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในเขตผังเมือง และถ้าอยู่ในเขตผังเมืองจะต้องระบุว่าสามารถทำการจัดสรรที่ดินได้หรือไม่ และให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดงโครงการที่ทำการจัดสรรลงในแผนที่ผังเมืองของกรมการผังเมืองด้วย เพื่อให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาว่าแผนผังโครงการที่ขออนุญาตนั้นสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติผังเมืองรวม ดังนั้นที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรนั้น ผู้ยื่นคำขอจะสามารถได้รับการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายผังเมืองด้วยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนโดยแบ่งเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ออกเป็นประเภทๆ มีการกำหนดกิจกรรมที่สามารถทำได้ กิจกรรมที่ห้ามทำ และกิจกรรมที่ผ่อนผัน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐคือ กรมการผังเมืองกระทรวงมหาดไทย

### (1.2) ขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ตรวจเอกสารคำขอพร้อมหลักฐานและรายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว หากเห็นว่ายังไม่ครบถ้วน ก็จะแจ้งให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินส่งหลักฐานและรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินฯ ได้รับหลักฐานและรายละเอียดครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาส่งรับคำขอแล้วนำคำขอลงบัญชีคุมเรื่องการจัดสรรที่ดินตามแบบ จ.ส.ก.4 แล้วให้ส่งคำขอ แผนผังโครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดย

- ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ส่งเรื่องดังกล่าวแก่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณาต่อไป

- ในจังหวัดอื่น กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นผู้ส่งรับคำขอ ให้ส่งคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภายใน 2 วันทำการนับแต่วันที่ส่งรับคำขอ และกรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้ส่งรับคำขอ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาต่อไป

เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้รับคำขอ แผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรร รวมถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่หรือคณะอนุกรรมการหรือบุคคลใดที่คณะกรรมการแต่งตั้งทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร เสร็จแล้วทำบันทึกรายงานผลการตรวจสอบการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อนำเสนอเรื่องการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาส่งรับคำขอ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า

“การพิจารณาแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินให้คณะกรรมการกระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาได้รับคำขอ ถ้าคณะกรรมการไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา

ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินนั้นแล้ว

การพิจารณาแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด”

จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายดังกล่าวต้องการกำหนดระยะเวลาการพิจารณา คำขออนุญาตจัดสรรที่ดินให้ชัดเจนแน่นอนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องเสียเวลาในการรอการพิจารณาอนุญาตเป็นเวลานาน โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนว่าจะได้รับการพิจารณาอนุญาตเมื่อใด ดังนั้น จึงกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่ได้รับคำขออนุญาตที่ถูกต้องครบถ้วน ถ้าไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลา 45 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/จังหวัดสาขาได้รับคำขออนุญาตที่ถูกต้อง ครบถ้วน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ให้ถือว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบ แผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินตามคำขออนุญาตนั้นแล้ว และต้องออกใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรภายใน 7 วัน แต่ถ้ามีเหตุผลอันสมควร ก็ให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานส่งเสริมธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งเหตุผลที่ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา ดังกล่าวให้ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด สรุปได้ว่า ระยะเวลา การพิจารณาของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจนกระทั่งถึงออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน จะมี กำหนดเวลารวมทั้งสิ้นเพียง 52 วัน เท่านั้น ส่วนกรณี คำขออนุญาตจัดสรรยังไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานที่ดินสามารถส่งคำขอนั้นกลับคืนไปแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ โดยระหว่างนั้นไม่ นับเป็นเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด กล่าวคือถ้ามีเหตุผลอันสมควร แล้วคณะกรรมการก็ไม่จำเป็นต้องผูกมัดให้พิจารณาคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน แต่จะเริ่มต้นนับเวลาใหม่เมื่อมีคำขอที่ถูกต้องครบถ้วนแล้วได้

สำหรับขั้นตอนและหลักเกณฑ์การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดตามมาตรา 25 วรรคสอง โดยหลักการคือ พนักงานเจ้าหน้าที่เพียงตรวจสอบคำขอว่า ถูกต้องครบถ้วนตามรายการใน (1) - (10) ที่กำหนดไว้

ในมาตรา 23 หรือไม่ ถ้าถูกต้องแล้วจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาต่อไป ส่วนดุลพินิจในการอนุญาตจะอยู่ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด<sup>34</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดไม่เห็นชอบหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางไม่วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรกเป็นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ และช่วงที่สองเป็นกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์ กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นชอบหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางไม่วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายถือว่าผู้อุทธรณ์หรือผู้ยื่นคำขออนุญาตได้รับการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินได้เลยหากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 26 ย่อมอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น หากผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรยื่นแบบก่อสร้างถนนไม่ตรงตามข้อกำหนดที่กฎหมายกำหนดไว้ในการสร้างถนนในโครงการ ทำให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดไม่อนุญาต ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรยื่นอุทธรณ์ แต่ต่อมาปรากฏว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางพิจารณาไม่ทันภายในกำหนดเวลา ก็จะมีผลทางกฎหมายว่าผู้ขอได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินโดยมีสภาพการอยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม เพราะ

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ, พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2543), น. 120.

แผนผังและโครงการไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีการเสนอให้แก้ไขโดยแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มีปัญหาสำคัญเพื่อแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ส่วนหนึ่ง และนอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทัน ในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดก็ควรกำหนดประเด็นและเหตุผลประกอบการพิจารณาให้ชัดเจนว่า ไม่ควรอนุญาตให้จัดสรรที่ดินด้วยเหตุผลประการใด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอจะได้อุทธรณ์คำสั่งได้ถูกต้อง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะได้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นปัญหานั้นได้สะดวกยิ่งขึ้นเพื่อให้วินิจฉัยเสร็จทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

### (1.3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินนอกจากจะแสดงหลักฐานและรายละเอียดตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2544 ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่แล้ว ผู้ขอใบอนุญาตต้องแสดงแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน โดยต้องจัดทำให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของจังหวัดนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการอนุญาตหรือยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ หลักฐานการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หลักฐานการอนุญาตให้เชื่อมทาง หลักฐานการอนุญาตให้ระบายน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หลักฐานการอนุญาตให้ก่อสร้างสะพาน หนังสือรับรองการให้บริการน้ำประปา (กรณีใช้บริการของการประปานครหลวง) หลักฐานการชำระเงินค่าไฟฟ้า ประปา หรือ แบบแปลนแผนผังระบบไฟฟ้าที่ได้รับความเห็นชอบจากการไฟฟ้า (กรณีค้าประกันการจัดทำระบบไฟฟ้า) เป็นต้น

สรุปได้ว่าการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินว่าควรจะอนุญาตหรือไม่นั้น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะต้องพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาจากบุคคลผู้ขอทำการจัดสรร ผู้ขอจัดสรรต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอจัดสรร ถ้ายังไม่มีก็ต้องมีหลักฐานการจะได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว เช่น หนังสือสัญญาจะซื้อขาย หรือเอกสารหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการเห็นชอบ

2. พิจารณาด้านที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรร โดยที่ดินดังกล่าวต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดหรือมีหลักฐานแสดงสิทธิครอบครองตามกฎหมาย เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) และที่ดินนั้นต้องปลอดจากบุริมสิทธิใดๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

3. พิจารณาการค้ำประกันของสถาบันการเงินหรือธนาคาร ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้มีการจัดทำระบบสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้เป็นไปตามแผนผังโครงการภายในเวลาที่กำหนด

4. พิจารณาประกอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการโดยเฉพาะ เช่น การจัดทำแผนผังโครงการ วิธีการจัดสรรที่ดิน ความกว้างยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินที่แบ่งเป็นแปลงย่อย การจัดสาธารณูปโภค เช่น ระบบและมาตรฐานของถนน ทางเดิน ระบบการระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา และบริการสาธารณะที่จำเป็นภายในโครงการ โดยผู้จัดสรรที่ดินจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของแต่ละจังหวัด ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน แบ่งออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

- (1) การจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม
- (2) การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ
- (3) การจัดสรรที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม

ทั้งนี้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทั้ง 3 ประเภทนี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะกำหนดเกี่ยวกับขนาด รูปแปลงที่ดิน ขนาดถนน ขนาดสวน ขนาดท่อระบายน้ำ ตลอดจนสาธารณูปโภคอื่นไว้เป็นเกณฑ์อย่างต่ำ สำหรับเป็นนโยบายให้ทุกจังหวัดใช้เป็นมาตรฐาน แล้วให้แต่ละจังหวัดไปกำหนดข้อกำหนดการจัดสรรที่ดินสำหรับบังคับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแต่ละจังหวัด โดยจะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเสียก่อน จึงนำไปประกาศใช้บังคับได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แต่ละจังหวัดจึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในรายละเอียดที่แตกต่างกันบางประการ แต่โดยภาพรวมแล้วจะไม่ค่อยมีความแตกต่างกันมากนักในสาระสำคัญ

ดังนั้น ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินหากที่ดินที่ขออนุญาตอยู่ในเขตจังหวัดใดก็ต้องนำข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของจังหวัดนั้นมาศึกษา เพื่อเขียนแผนผังโครงการให้ถูกต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของจังหวัดนั้นๆ

สำหรับอำนาจในการพิจารณาว่าคำขออนุญาตจัดสรรรายได้จะได้รับอนุญาตหรือไม่ เป็นอำนาจและดุลพินิจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสาขา ในกรณีที่โครงการจัดสรรที่ดินคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัดให้แยกยื่นต่อคณะกรรมการทั้งสองจังหวัด เนื่องจากทะเบียนที่ดินแยกกันเก็บในแต่ละจังหวัด และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินต่างๆ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินแต่ละจังหวัดก็อาจกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกัน

#### (1.4) การออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ในกรณีที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน การออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้คณะกรรมการออกใบอนุญาตภายในกำหนด 7 วัน นับแต่

(1) วันที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 25 หรือ

(2) วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง กรณีที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเห็นควรอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน หรือนับแต่วันที่ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 26

โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเสนอใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแก่ประธานกรรมการจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาลงนามให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบหรือถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน

เมื่อคณะกรรมการออกใบอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ทำการจัดสรรที่ดินทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต (มาตรา 27) โดยในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครและผู้ทำการจัดสรรที่ดินทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ออกใบอนุญาต พร้อมทั้งแจ้งให้ข้าราชการกรมเนียม ส่วนในจังหวัดอื่นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ทำการจัดสรรที่ดินทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต พร้อมทั้งแจ้งให้ข้าราชการกรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อได้ออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่จุดแจ้งในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่าที่ดินนั้นอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินแล้วภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตจาก

คณะกรรมการตามมาตรา 28 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและผู้ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินทุกฝ่ายภายหลังจากได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินและจดทะเบียนเอกสารสิทธิที่ดินแล้ว เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการพิเศษต่างๆ เพื่อรองรับสถานะของที่ดินที่จัดสรร โดยมุ่งหมายให้ผู้บริโภคและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความคุ้มครองและป้องกันการเอาเปรียบจากผู้จัดสรรที่ดินตามกฎหมาย เช่น ควบคุมการก่อภาระผูกพันแก่ที่ดิน ห้ามขายทอดตลาดในลักษณะเป็นแปลงย่อย การให้ที่ดินพ้นจากการยึดอายัดหรือการบังคับคดีเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาตามสัญญาครบถ้วน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การขายที่ดินจัดสรรภายหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้วมีความเหมาะสมและให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มากกว่าการให้ขายที่ดินที่จัดสรรก่อนได้รับใบอนุญาต เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว กฎหมายบังคับมิให้ก่อให้เกิดภาระใดๆ แก่ที่ดินนั้นได้อีกภายหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้ว แต่อย่างไรก็ดี ก็ถือว่าผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแล้วตั้งแต่ขั้นตอนการอนุมัติแผนผังและโครงการ ซึ่งผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องแจ้งรายชื่อธนาคารที่จะทำสัญญาค้ำประกันการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

## (2) การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แล้ว นอกจากนี้ในขั้นตอนการขออนุญาตก็ยังคงต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วย เนื่องจากมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ ซึ่งมีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอรายงานดังกล่าวในชั้นขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ได้กำหนดไว้ในเอกสารท้ายประกาศ 2 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

สิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงาน  
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางในการจัดทำรายงานดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1. รายงานฉบับย่อ ต้องประกอบไปด้วย

- (1) ประเภทและขนาดของโครงการพร้อมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
- (2) ที่ตั้งโครงการ โดยมีภาพและแผนที่ที่ตั้งของโครงการ รวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ มาตรฐาน 1 : 50,000 หรือมาตรฐานที่เหมาะสม
- (3) ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการโครงการ
- (4) รายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญพร้อมด้วยมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

2. รายงานหลัก ต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญดังนี้

- (1) บทนำ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการ วัตถุประสงค์การจัดทำรายงาน ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา
- (2) รายละเอียดโครงการ โดยให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมได้ชัดเจน
- (3) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ให้แสดงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ พร้อมด้วยแผนที่ของบริเวณโครงการและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- (4) ประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (5) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้เสนอแผนการชดเชยในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
- (6) มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางวิชาการและทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วย

## 5.1.2 การกำกับดูแลและควบคุมผู้ประกอบการในระหว่างดำเนินธุรกิจ

### (1) การก่อสร้างหรือการผลิต

#### (1.1) การขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

เดิมการก่อสร้างอาคารทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม หรือรื้อถอนอาคาร อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2496 แต่เนื่องจากกฎหมายมีการใช้มานานแล้ว และสภาพบ้านเมืองได้ขยายตัวก้าวหน้ามากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง แม้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดมาก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อแทนกฎหมายฉบับเดิมที่มีความล้าสมัยและใช้บังคับในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ใดที่ต้องการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทต่างๆ แม้จะเป็นที่ดินของตนเองหรือที่ดินของผู้ใดผู้หนึ่งก็ตาม จำเป็นต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก่อน เช่น กรมโยธาธิการจังหวัด หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมดูแล ความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคาร และความปลอดภัยของผู้ก่อสร้าง เจ้าของอาคารและประชาชนทั่วไป

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีผลเริ่มใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา และเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้อาคาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการก่อสร้างตัวอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในการออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารได้ ซึ่งถ้าจะใช้ควบคุมในพื้นที่ใดก็ต้องออกพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับในพื้นที่นั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย หลังจากประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวก็มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องออกมาอีกหลายฉบับ เพื่อบังคับใช้ให้สอดคล้องกันและกำหนดรายละเอียดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และบางฉบับเป็นการควบคุมอาคารบางประเภทไว้โดยเฉพาะ

กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมอาคารขึ้นคณะหนึ่งเป็นผู้กลั่นกรอง และแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. กฎหมายนี้จะใช้บังคับในท้องถิ่นใดก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ใช้บังคับก่อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรในท้องถิ่น

3. กำหนดให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติ กำหนดรายละเอียดของลักษณะแบบแปลน โครงสร้าง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น เท่าที่ไม่ขัดกับกฎกระทรวงที่มีการกำหนดไว้

4. อาคารใดมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน และเคลื่อนย้าย โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว จะมีโทษหลายระดับ ขึ้นกับอยู่ระดับความผิดนั้น โดยโทษต่ำสุดปรับครั้งละ 1,000 บาท หรือโทษจำคุก 1 เดือน โทษสูงสุดปรับ 10,000 บาท และปรับเป็นรายวันอีกวันละ 500 บาท

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” ฉะนั้น ก่อนดำเนินการก่อสร้างอาคารใดๆ เจ้าของอาคารต้องไปขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเสียก่อน โดยอาจไปยื่นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นไปทำการแทนก็ได้ สำหรับหลักฐานในการยื่นขออนุญาตก่อสร้างนั้น ผู้ยื่นคำขออนุญาตจะต้องยื่นแบบคำขออนุญาตแล้วแต่กรณีต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาคารนั้นจะตั้งอยู่พร้อมหลักฐานต่างๆ ดังนี้

- แผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการคำนวณ
- สำเนา หรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน , เลขที่ น.ส.3, เลขที่ ส.ค. หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดิน
- หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนของเจ้าของอาคาร (กรณีตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต)

- สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาต ที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน หรือหนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทน ซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการงานนิติบุคคล (กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
- หนังสือแสดงความยินยอมและรับรองของผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร พร้อมสำเนาใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม
- สำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมของผู้ควบคุมงาน (เฉพาะกรณีที่เป็นการมีลักษณะ ขนาด อยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแล้วแต่กรณี)

### (1.2) การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

การควบคุมการก่อสร้างอาคารตามกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด สามารถแบ่งออกได้ตามลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายเป็น 3 ช่วง คือ การควบคุมบังคับก่อนการก่อสร้างอาคาร บังคับในระหว่างการก่อสร้างอาคาร และบังคับเมื่อมีการก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว ในส่วนของการบังคับก่อนดำเนินการก่อสร้างนั้นมีความสำคัญอย่างมากเพราะเป็นการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในการอยู่อาศัย ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้อาคาร โดยมีการออกกฎหมายลำดับรองเช่น กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับใช้ในแต่ละท้องที่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของอาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้จัดทำโครงการมีความจำเป็นที่ต้องทราบอย่างแน่ชัดว่าบริเวณใดมีข้อห้ามตามกฎหมายอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ดำเนินการก่อสร้างได้ถูกต้องไม่ขัดกับข้อห้ามที่กำหนดไว้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นแบ่งออกได้ตามลักษณะของพื้นที่ที่จะก่อสร้างอาคารเป็น 2 ส่วน ดังนี้

#### 1. พื้นที่ทั่วประเทศ

พื้นที่ใดที่มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นพื้นที่ถูกควบคุมการก่อสร้างอาคารแล้ว เมื่อมีผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาหลักฐานและแบบแปลนต่างๆ ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์การควบคุมการก่อสร้างอาคารที่กำหนดไว้หรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบภายใน 45 วัน ถ้ามีรายการหนึ่งรายการใดที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตดำเนินการให้ถูกต้อง ในกรณีที่ไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็สามารถเลื่อน

เวลาได้อีก 2 คราวๆ ละ 45 วัน รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 135 วัน ในกรณีที่มิได้รับอนุญาตผู้ยื่นคำขอก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือกรณีอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา ก็ให้ยื่นต่อสำนักงานจังหวัด หรือสำนักงานอำเภอ ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบผลการพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน และแจ้งผลให้ทราบ

## 2. พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

เดิมการพิจารณาใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ยจะใช้เวลาในการพิจารณานานมากกว่า 135 วัน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมอาคาร บางอาคารใช้เวลาเกือบ 2 ปี จึงจะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เนื่องจากคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารแต่ละฉบับต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 19 แห่ง เช่น กรมทางหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง เป็นต้น เพื่อตรวจสอบความมั่นคงปลอดภัย ความพร้อมของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการเวนคืนที่ดิน รวมทั้งตัวอาคารมีการปรับปรุงรูปแบบและมีความสูงใหญ่มากขึ้นกว่าเดิม ทำให้เจ้าพนักงานจำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ประกอบกับจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคำขออนุญาต ดังนั้น ปัจจุบันจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก การได้รับใบอนุญาตก่อนก่อสร้างอาคาร กรณีนี้เมื่อผู้ยื่นคำขออนุญาตได้ยื่นคำขอพร้อมแสดงหลักฐานต่างๆ ประกอบการพิจารณาต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ทำการเขตที่ตัวอาคารนั้นตั้งอยู่แล้ว เจ้าพนักงานจะตรวจสอบหลักฐานและความถูกต้องของตัวอาคารว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนหรือไม่ ทั้งด้านความแข็งแรงมั่นคง ระยะถอยร่น ที่ว่างรอบอาคาร และอื่นๆ แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายในเวลา 45 วัน หรืออย่างช้าที่สุดไม่เกิน 135 วัน ตามกฎหมายโดยผู้ยื่นคำขออนุญาต จะต้องนำหลักฐานและเอกสารการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ไปยื่นขอความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้ง 19 แห่งเอง ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก็ถือว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นไม่มีผลในทางปฏิบัติซึ่งผู้ยื่นคำขออนุญาตจะต้องรับผิดชอบเอง

กรณีที่สอง การก่อสร้างอาคารก่อนได้รับใบอนุญาต กรณีนี้ ผู้ยื่นคำขออนุญาตสามารถก่อสร้างอาคารได้เลยภายใน 7 วัน นับจากยื่นคำขอรับอนุญาตต่อเจ้าพนักงาน

กรุงเทพมหานครแล้ว โดยในใบคำขอรับอนุญาตและแบบแปลนนั้น จะต้องมีการวิศวกรและสถาปนิก รับรองและรับผิดชอบการปรับปรุงแก้ไขรายการก่อสร้างให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานคร (ถ้ามี) โดยภายใน 120 วัน หากเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครมิได้แจ้ง ผลการพิจารณาหักท้วงเป็นประการใดแล้ว ก็ถือว่าอาคารนั้นได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่ผู้ยื่น คำขออนุญาตจำเป็นต้องขอรับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 19 หน่วยงาน เหมือน เช่นกรณีแรกด้วย

เนื่องจากในปัจจุบันได้มีธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้นมาแทนที่ธุรกิจจัดสรรที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมการจัดสรรที่ดินดำเนินการไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะ ประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจึงได้ขอความร่วมมือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นใน กรุงเทพมหานครและในจังหวัดต่างๆ เพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่า หากกรณีมีผู้ขออนุญาตทำการ ก่อสร้างอาคารในที่ดิน ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาเพื่อ พิจารณาว่าเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ หรือไม่ หากเข้าข่าย การจัดสรรที่ดินก็ให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการ จัดสรรที่ดินแล้วจึงจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินนั้นได้

แต่ในทางปฏิบัติแล้วขั้นตอนดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ ประกอบธุรกิจค่อนข้างมาก เนื่องจากต้องรอการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินก่อน ทำให้ต้นทุนในการ ประกอบการที่เกิดจากดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นๆ สูงขึ้น คณะกรรมการจึงผ่อนคลายนโยบาย เครื่องครัดในกรณีปัญหาดังกล่าว โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอ อนุญาตก่อสร้างอาคารต่อไปได้เมื่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด/สาขา ได้มีมติให้ความ เห็นชอบแผนผังและโครงการจัดสรรที่ดินแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องรอจนกว่าผู้ขอจะได้รับใบอนุญาตให้ ทำการจัดสรรที่ดิน

## (2) การโฆษณาขายที่ดินและบ้านจัดสรร

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่บัญญัติ ขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การโฆษณาเสนอขายสินค้าที่เกินจริงหรือเป็นเท็จ การทำสัญญาเอาเปรียบผู้บริโภคฝ่ายเดียว การ ก่อสร้างไม่ตรงกับแบบก่อสร้างในสัญญา รวมถึงการก่อสร้างล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือทิ้ง งานโดยไม่ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค สาเหตุที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้ก็เพราะ เนื่องจากในปัจจุบันการเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจ

การค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ แม้บางกรณีจะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดคุณภาพสินค้าและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่จะให้ผู้บริโภคไปฟ้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจเองเมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นก็เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ประกอบกับบางกรณีก็ไม่สามารถระงับความเสียหายได้ทัน จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและการโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคขึ้น

“ผู้บริโภค” ในความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม (มาตรา 3) ซึ่งผู้บริโภคในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนี้มีได้จำกัดเฉพาะแต่บุคคลธรรมดา นิติบุคคลก็อาจเป็นผู้บริโภคได้ แต่หากเป็นการซื้อไปเพื่อขายหรือให้บริการอีกต่อหนึ่ง กฎหมายให้ถือว่าผู้ซื้อเหล่านั้นเป็นผู้ประกอบธุรกิจ มิใช่ผู้บริโภค ดังนั้น ผู้บริโภคจึงต้องเป็นผู้ที่ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นไปเพื่อการใช้สอยไม่ว่าโดยตัวเองหรือให้ผู้อื่นใช้ มิใช่拿去ขายหรือให้บริการต่อไป และจากนิยามดังกล่าว ผู้ซื้อหรือสังหาริมทรัพย์ประเภทต่างๆ จากผู้ประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์จึงอยู่ในฐานะผู้บริโภคและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดไว้ ซึ่งในส่วนของ การโฆษณา ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในการได้รับข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ โดยมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ และมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการหรือได้รับการชดเชยในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้บริโภคด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกับการโฆษณาสินค้าและบริการทุกประเภทให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา ในมาตรา 22 ถึง มาตรา 29 ซึ่งในการประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์นั้น การโฆษณาสินค้าและบริการถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในการที่จะดำเนินโครงการอสังหาริมทรัพย์นั้นให้สำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมาย จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดหากฎหมายเข้ามาควบคุมการดำเนินงานด้านการโฆษณาของผู้ประกอบการเพื่อให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ

หลักเกณฑ์ของการควบคุมดูแลการโฆษณาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคคือการโฆษณาต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ โดยกำหนดลักษณะของข้อความที่ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม<sup>35</sup> เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการโฆษณาใดฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการฯ มีอำนาจให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการโฆษณา ห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณา ฯลฯ (มาตรา 27) และเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรก็จะเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ หากคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม (มาตรา 39) ก็จะเข้าดำเนินคดีให้

เนื่องจากในปัจจุบันมีการเสนอขายที่ดินและบ้านจัดสรรแก่ประชาชนผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้นทุกวันๆ และมีการใช้ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดและข้อความโฆษณาขายที่ดินที่แบ่งขายเป็นแปลงย่อย โดยมีได้ระบुरายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด หรือที่ดินที่แบ่งขายเป็นแปลงย่อย และรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพฐานะของผู้ประกอบธุรกิจ อันเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการโฆษณาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยตรง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้วางหลักเกณฑ์ควบคุมข้อความโฆษณาสินค้าประเภทบ้านและที่ดินจัดสรร รวมถึงอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม เพื่อป้องกันปัญหาผู้ซื้อบ้านถูกหลอกหลวง โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในมาตรา 22 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุด และข้อความโฆษณาขายที่ดินแบ่งขายเป็นแปลงย่อยที่มีได้ระบुरายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ต่อมากฎกระทรวงฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากไม่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ จึงได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) แทน โดยกำหนดให้ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดและข้อความโฆษณาขายที่ดิน โดยการแบ่งขายเป็นแปลงย่อย

<sup>35</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ทางหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ทางวิทยุกระจายเสียง ทางวิทยุโทรทัศน์ และทางป้ายโฆษณาหรือสื่อโฆษณาอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ที่ไม่ระบุข้อความตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ เป็นการโฆษณาซึ่งใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ โดยแยกได้ 3 ประเภท คือ

(1) ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุด ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(2) ข้อความโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดแล้ว

(3) ข้อความโฆษณาขายที่ดินโดยการแบ่งขายเป็นแปลงย่อยไม่ว่าจะเป็นการขายเฉพาะที่ดินหรือขายที่ดินพร้อมทั้งอาคาร

กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ประกอบการขายที่ดินโดยการแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ไม่ว่าจะได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหรือไม่ หรือจะเป็นการขายที่ดินพร้อมอาคารสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ก็ตาม เมื่อจะทำการโฆษณาขายที่ดินดังกล่าวทางหนังสือพิมพ์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งหมายความรวมถึงแผ่นพับหรือโบรชัวร์ด้วย ผู้ประกอบธุรกิจต้องใช้ข้อความโฆษณาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวม จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อความที่โฆษณานั้นจะต้องระบุรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งที่ดิน เลขที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จำนวนเนื้อที่ของที่ดินจัดสรร และเลขที่ของใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

2. ข้อความที่แสดงว่าที่ดินหรืออาคาร ไม่มีหรือมีภาระผูกพันกับสถาบันการเงิน บุคคลหรือนิติบุคคลใด

3. เดือน ปี ที่เริ่มต้นก่อสร้าง และที่กำหนดว่าจะก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จในกรณี ที่ขายที่ดินพร้อมทั้งอาคาร

4. ข้อความที่แสดงว่าเมื่อชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้วจะโอนสิทธิในที่ดินหรือห้องชุดให้ได้เมื่อใด

5. รายการและขนาดของทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากที่กำหนดในข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

6. ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดสรรที่ดิน ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้ประกอบธุรกิจขายที่ดิน ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลต้องระบุทุนจดทะเบียน ทุนที่ชำระแล้ว ชื่อกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการผู้จัดการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันนิติบุคคล และ

7. ข้อความที่แสดงว่าภาพโฆษณาเป็นของจริง หรือเป็นภาพจำลองจากของจริง หากเป็นการโฆษณาผ่านทางวิทยุกระจายเสียง ทางโทรทัศน์ และทางแผ่นป้ายโฆษณา จะผ่อนผันให้มีเพียงการระบุว่า การก่อสร้างจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อใดและคาดว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใดเท่านั้น ยกเว้นแต่โฆษณาที่มีภาพประกอบต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่า ภาพประกอบนั้นเป็นภาพของจริงหรือบรรยากาศจำลอง

การตรวจสอบข้อความที่ใช้โฆษณาขายบ้าน หรือขายห้องชุด ถือเป็น การตรวจสอบในเบื้องต้นว่าโครงการมีความจริงใจกับผู้ที่ซื้ออย่างน้อยเพียงใด ซึ่งผู้ที่ซื้อบ้านได้รับสิทธิเต็มที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของโฆษณาขายบ้าน ดังนั้น หลักการพิจารณาเบื้องต้นในกรณีที่ผู้ซื้อบ้านต้องการตรวจสอบข้อความที่โฆษณามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และต้องการให้มีการพิสูจน์ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากโฆษณา ผู้ซื้อบ้านก็สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ซึ่งจะมีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ดำเนินการรับเรื่องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเอาผิดกับผู้ประกอบการได้ หากปรากฏว่าผู้ประกอบการรายใดกระทำการโฆษณาโดยมิได้ระบुरายละเอียดดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเป็นการกระทำของเจ้าของสื่อโฆษณา ผู้กระทำต้องระวางโทษเพียงกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น และกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลแล้ว กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

นอกจากการควบคุมการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือธุรกิจบ้านจัดสรรตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการโฆษณาการจัดสรรที่ดินไว้เช่นกัน คือ ผู้ประกอบธุรกิจสามารถโฆษณาโครงการจัดสรรของตนได้แต่ต้องโฆษณาให้ตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่ได้ยื่นไว้ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ด้วย ซึ่งได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ดังนั้น ในการโฆษณาเกี่ยวกับโครงการจัดสรรที่ดิน แม้ว่าผู้โฆษณาจะมีอิสระในการสร้างสรรค์แนวคิดหรือสื่อในการโฆษณาได้อย่างเสรีก็ตาม แต่ถ้าเป็นส่วนที่เกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ต้องยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน อันเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับผู้ซื้อเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจซื้อที่ดินหรือบ้านจัดสรร ผู้โฆษณาก็ต้องถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

ดังกล่าวด้วย โดยต้องโฆษณาให้ตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดด้วย แต่ในทางปฏิบัติผู้จัดสรรที่ดินสามารถโฆษณาแผนผังโครงการและทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามแผนผังโครงการไปก่อนได้ โดยยังไม่จำเป็นต้องแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อยให้เสร็จเรียบร้อยก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการโฆษณาก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตเหมือนกับข้อ 40 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการกำหนดเรื่องการควบคุมการโฆษณาจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่แล้ว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ จึงได้รับการยกเว้นที่ไม่ต้องนำหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้อีก

### (3) การทำสัญญาซื้อขายที่ดินและบ้านจัดสรร

ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาในระหว่างผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับผู้บริโภคนั้น ถือเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งในการควบคุมผู้ประกอบการและคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม เพราะแม้คู่สัญญาจะแสดงเจตนาด้วยความสมัครใจ โดยยึดหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ขายมักเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในสัญญาแต่ฝ่ายเดียวโดยผู้ซื้อไม่สามารถขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมสัญญาได้แต่อย่างใด โดยเฉพาะในโครงการบ้านจัดสรรใหญ่ๆ ที่แม้ผู้ซื้อจะไม่ได้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าแต่เนื่องจากบ้านและที่ดินในโครงการเหล่านั้นมีราคาสูง มูลค่าของบ้านเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ในโครงการแล้วผู้ซื้อก็ยังเป็นเพียงผู้ซื้อรายย่อยที่ผู้ขายมักไม่ให้ความสำคัญ ผู้ซื้อจึงจำต้องเข้าทำสัญญาต่างๆ ที่ผู้ซื้อทราบดีว่าสัญญานั้นตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบผู้ขาย เมื่อเกิดปัญหาขึ้นการเยียวยาผู้เสียหายคือ การขออำนาจศาลเพื่อตีความข้อสัญญาหรือตีความกฎหมาย หรือใช้สิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป ซึ่งเหล่านี้เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุทั้งสิ้น รัฐจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยออกกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองด้านสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ให้ความคุ้มครองเฉพาะในหลักการสำคัญในเรื่องต่างๆ เท่านั้น ไม่สามารถกำหนดลงลึกในรายละเอียดของทุกเรื่องได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดของข้อสัญญาในแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### (3.1) การควบคุมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

พ.ศ. 2540

เนื่องจากสัญญาที่ผู้ประกอบการในธุรกิจขายที่ดินและบ้านจัดสรรทำกับผู้ซื้อนั้น เป็นลักษณะของการทำนิติกรรมสัญญาชนิดหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา ซึ่งใช้บังคับอยู่บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพของบุคคลและยึดถือหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาเป็นสำคัญ แต่ในกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของสถานะและอำนาจการเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะคู่สัญญาที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายโดยเฉพาะนิติกรรมสัญญาและขาดประสบการณ์ จึงทำให้การทำนิติกรรมสัญญาระหว่างคู่สัญญาฝ่ายประชาชนผู้บริโภคทั่วไปกับผู้ประกอบการขาดความทัดเทียมและเสมอภาค ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำสัญญาประเภท “สัญญาสำเร็จรูป” หรือสัญญาที่เขียนโดยคู่สัญญาฝ่ายเดียวตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นสัญญาที่อาจก่อให้เกิดความไม่ธรรม ความไม่เสมอภาคในการทำสัญญา เพราะจะมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ทางสัญญาไว้เป็นแบบสำเร็จรูป คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจไม่สามารถตรวจสอบแก้ไขหรือต่อรองเงื่อนไขให้เป็นประการอื่นได้ ทำให้เกิดปัญหาการทำสัญญาโดยไม่สมัครใจ หรืออยู่ในภาวะที่ต้องยอมรับข้อเสียเปรียบที่อาจจะเห็นอยู่แล้วตั้งแต่ตอนทำสัญญาดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2541) เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมอันเนื่องมาจากสัญญา โดยกฎหมายบัญญัติให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบนิติกรรมสัญญาว่ามีความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด พร้อมทั้งกำหนดแนวทางแก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลบังคับอยู่เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

การควบคุมผู้ประกอบการในการทำสัญญากับผู้บริโภคภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ” ว่าหมายถึง ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้จะขาย ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้ให้กู้ ผู้รับประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใด เพื่อจัดให้ซึ่งทรัพย์สิน บริการหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปเพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดเป็นทางการค้าปกติของตน ซึ่งในการพิจารณาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้นกฎหมายบัญญัติถึงเฉพาะคู่กรณีในสัญญาว่า เป็นผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ หรือเป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือสัญญาขายฝากเท่านั้น เพราะ

ผู้บริโภคนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจต่อรองน้อย ย่อมมีโอกาสถูกเอาเปรียบ ส่วนสัญญาสำเร็จรูปก็มีลักษณะ เงื่อนไขและสภาพการณ์ต่างๆ ที่ทำให้เกิดภาวะจำยอม และสัญญาขายฝากนั้นเป็นสัญญาที่อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ง่ายจึงควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผลทางกฎหมายของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการได้เปรียบนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้มีผลบังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งให้อำนาจศาลเป็นผู้ตรวจสอบและชี้ขาดนิติกรรมสัญญาบางประเภทว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ เพียงใด และสามารถบังคับใช้ได้แค่ไหน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ส่วนการที่จะตรวจสอบและชี้ชัดว่าอย่างไรเป็นการได้เปรียบนั้นถือเป็นเรื่องที่ยาก ดังนั้น กฎหมายจึงได้บัญญัติว่า ข้อตกลงที่มีลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เป็นข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาดูที่ลักษณะและผลของสัญญานั้นๆ ไม่ใช่ดูที่เจตนาของคู่สัญญา

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคู่สัญญาไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญา อันเป็นการให้ความคุ้มครองคู่สัญญาในขณะที่ทำสัญญาหรือเมื่อมีการทำสัญญาแล้ว แตกต่างจากการให้ความคุ้มครองด้านสัญญาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองคู่สัญญาก่อนการทำสัญญา ดังมีรายละเอียดและหลักการสำคัญดังจะได้อธิบายต่อไป

### (3.2) การควบคุมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เนื่องจากการร้องเรียนจากผู้บริโภคจำนวนมากต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา เพราะผู้ประกอบการส่วนใหญ่ใช้สัญญาสำเร็จรูป โดยมีการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐบาลเล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาเพิ่มขึ้นในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น คือ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาขึ้นโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 35 ทวิ ถึงมาตรา 35 นว ซึ่งมีหลักว่า หากคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ต้องควบคุมสัญญา สัญญาซึ่งผู้ประกอบการทำขึ้นต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร และห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด เพื่อ

ประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมและป้องกันมิให้ผู้ประกอบการทำสัญญาเอาเปรียบผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียวและมักจะเป็นการกำหนดเพียงหน้าที่ของผู้ซื้อเท่านั้น

คณะกรรมการว่าด้วยข้อสัญญาจะทำหน้าที่ควบคุมสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาให้บริการที่ผู้ประกอบการขายสินค้าหรือบริการทำกับผู้บริโภค โดยจะพิจารณาประกาศกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาจากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) สัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีต้องทำเป็นหนังสือ<sup>36</sup>

2) การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือบริการนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

2.1) เป็นธุรกิจที่มีการใช้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

2.2) เป็นธุรกิจที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูปกันอย่างแพร่หลาย

2.3) เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค

ทั้งนี้โดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจและความสันตจิตใจ

3) ก่อนออกประกาศกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญารับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยคำนึงถึงขอบเขตและสภาพปัญหา เช่น การจัดสัมมนา การประชุม หรือให้ประชาชนทั่วไปแสดงความคิดเห็น ในการนี้จะรับฟังความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยก็ได้<sup>38</sup>

คณะกรรมการตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดให้สัญญาที่ผู้ประกอบการจอสั่งหาริมทรัพย์ใช้ในการจัดสรรที่ดินเป็นสัญญาควบคุมตามกฎหมาย ดังนี้ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจึงมีอำนาจหน้าที่กำหนดแบบสัญญามาตรฐานที่จะใช้ในธุรกิจบ้านและที่ดินจัดสรร ซึ่งเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่คณะกรรมการฯ กำหนดว่าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

<sup>36</sup> มาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>37</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542

<sup>38</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542

และในปัจจุบันนี้มีธุรกิจอีกหลายประเภทรวมถึงธุรกิจขายห้องชุดก็ได้ถูกประกาศให้เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาด้วยเช่นกัน ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### (3.3) การควบคุมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ว่า การทำสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างผู้ซื้อกับผู้ประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินจะต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้การควบคุมแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาผู้จัดสรรที่ดินมักเป็นฝ่ายทำสัญญาโดยมีข้อความในสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ดังนั้น จึงกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเข้ามาตรวจสอบสัญญาที่จะใช้ในการซื้อขายจัดสรรโดยกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องใช้แบบสัญญาจะซื้อจะขายตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด แต่อย่างไรก็ตามยังเปิดช่องทางเลือกสำหรับการทำสัญญาที่แตกต่างออกไปในรายละเอียด เนื่องจากการจัดสรรที่ดินแต่ละกรณีย่อมมีข้อเท็จจริงในรายละเอียดที่แตกต่างกันตามราคาซื้อขาย สภาพที่ดิน และการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ การใช้สัญญาแบบเดียวกันหมดทุกกรณีย่อมไม่เหมาะสม คู่สัญญาจึงกำหนดรายละเอียดของสัญญาแตกต่างกันได้ แต่ถ้าข้อสัญญาส่วนที่แตกต่างนั้นไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร กฎหมายกำหนดให้ไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งมีหลักการทำนองเดียวกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

สังเกตได้ว่า ถึงแม้เนื้อหาในการคุ้มครองผู้ซื้อด้านสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา 34 นี้ จะมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแบบสัญญามาตรฐานที่จะใช้ในธุรกิจประเภทต่างๆ ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดว่าเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา และคณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ใช้ในการจัดสรรที่ดินเป็นสัญญาควบคุมตามกฎหมายแล้วนั้น แต่ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ก็ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว...” ดังนั้น จึงถือได้ว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรที่ดินไว้โดยเฉพาะ มีบทบาทสำคัญในการควบคุมมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร ข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับมาตรฐานของสัญญาจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีหน้าที่กำหนด

ส่วนการควบคุมมาตรฐานของสัญญาโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ก็ควรไปควบคุมและกำหนดแบบสัญญาควบคุมในกรณีอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินบัญญัติไว้ เช่น สัญญาซื้อขายอาคารชุดหรือสัญญาซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ทำระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เป็นต้น อย่างเช่นในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำที่ดินที่ซื้อมาไปขายให้แก่ผู้ซื้อรายอื่นต่ออีกทอดหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถเข้ามาควบคุมสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรที่ผู้ขายทำไว้กับผู้ซื้อได้ เพราะกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากผู้ขายไม่ใช่ผู้จัดสรรที่ดิน จึงไม่สามารถบังคับให้ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ ซึ่งผู้ขายไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้กับผู้ซื้อ ผู้ซื้อก็ยังสามารถใช้สิทธิของผู้บริโภคในการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินคดีกับผู้ขายได้ เนื่องจากคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาอาจช่วยเสริมเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ประกอบการรายนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งจะทำให้แบบมาตรฐานของสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินไม่ถูกนำไปบังคับใช้ในกรณีดังกล่าว และบางกรณีอาจเกิดจากการที่ผู้ขายตั้งใจที่จะเลี่ยงกฎหมายขออนุญาตจัดสรรที่ดินด้วย

นอกจากสัญญาจะซื้อขายจะต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดแล้ว ในวรรคสองของมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังได้นำหลักการบางประการจากพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาใช้ด้วย ซึ่งในมาตรา 34 วรรคสอง ได้กำหนดหลักไว้ว่า สัญญาจะซื้อขายที่ดินตามวรรคหนึ่งส่วนใด หากมิได้ทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดและสัญญาส่วนนั้นไม่เป็นคุณแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้ถือว่าสัญญาเฉพาะส่วนนั้นไม่มีผลบังคับใช้ โดยสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวมีหลักการในทำนองเดียวกับ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติว่า “ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจ การค้า หรือวิชาชีพ หรือในสัญญาสำเร็จรูป หรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพ หรือผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควร เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น”

### 5.1.3 การกำกับดูแลผู้ประกอบการหลังการขาย

#### (1) การบริหารจัดการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” หมายความว่า การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา 23 (4)<sup>39</sup>

ดังนั้น บริการสาธารณะจึงแตกต่างจากสาธารณูปโภคตรงที่กฎหมายไม่บังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มี แต่เป็นความสมัครใจของผู้จัดสรรที่ดินเองที่จะจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เช่น บริการรักษาความปลอดภัย บริการรถรับส่งจากหมู่บ้านเข้าไปในเมือง ที่จอดรถเรียวอร์ช เป็นต้น แต่เมื่อตกลงใจกำหนดสิ่งใดให้เป็นบริการสาธารณะในการจัดสรรที่ดินโดยระบุไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา 23(4) แล้ว ผู้จัดสรรที่ดินก็มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะและบำรุงรักษาบริการสาธารณะดังกล่าว

#### หน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน

ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่จัดให้มีซึ่งสาธารณูปโภคตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตจัดสรรจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือจังหวัด เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น สระว่ายน้ำ โดยให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรโดยไม่จำต้องจดทะเบียนเป็นภาระจำยอมและเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้ประกอบการในโครงการบ้านจัดสรรที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพเดิม และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดลงไปหรือเสื่อมความสะดวกไม่ได้ (มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ) จนกว่าผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากภาระหน้าที่ตามกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 และนอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้ผู้จัดสรรทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลใดอันจะก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะด้วย เว้นเสียแต่ผู้จัดสรรจะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด (มาตรา 33) ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่จะได้ใช้ที่ดินซึ่งผู้จัดสรรได้แจ้งไว้แต่แรกว่าจะจัดไว้สำหรับสาธารณูปโภคหรือเพื่อบริการสาธารณะ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเดิม (ปว. 286) กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินค้ำประกันเฉพาะสาธารณูปโภค แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามกฎหมาย

<sup>39</sup> ไพโรจน์ อัจฉริกา, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 59.

จัดสรรที่ดินเดิมไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ดังนี้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จึงได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้ประกอบการต้องกำหนดเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สำหรับโครงการที่ขอจัดสรร โดยจะต้องกำหนดเวลาในการบำรุงรักษาพอสมควร (ซึ่งไม่น่าจะน้อยกว่า 180 วัน) และต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันทั้งส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคและการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคสำหรับโครงการนั้นไว้กับคณะกรรมการจัดสรรที่ดินด้วย ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 วรรคสอง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีต่อไป โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ถ้าผู้จัดสรรไม่ดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในระยะเวลาอันสมควร หรือไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพเดิม ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันก็ต้องรับผิดชอบชำระเงินให้แก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดตามจำนวนที่ระบุในสัญญาค้ำประกัน เพื่อที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะได้นำเงินนั้นไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และปรับปรุงที่ดินต่อไปได้ หรือคณะกรรมการอาจจะมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันไปดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แทนการเรียกร้องให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ซื้อจะได้รับหลักประกันว่าบรรดาสาธารณูปโภคตามแผนผัง โครงการ เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น จะได้รับการบำรุงรักษาโดยผู้ประกอบการหรือผู้จัดสรรที่ดินต่อไปจนกว่าจะได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลอื่นรับโอนไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา

ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้ประกอบการหรือผู้จัดสรรที่ดินจะต้องรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 23 (5) แล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ โดยรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มาตรา 44 ได้เปิดช่องให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถโอนสาธารณูปโภคให้ผู้อื่นดูแลรักษาต่อไปได้ เนื่องจากเห็นว่าผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ทำการค้าหากำไร มิใช่องค์กรสาธารณกุศล<sup>40</sup> กฎหมายจึงได้กำหนดรูปแบบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไว้เป็นทางเลือกให้แก่ผู้จัดสรรที่ดิน 3 แบบ คือ

---

<sup>40</sup> โปรดดู หมายเหตุการพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (มาตรา 44), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น. 160.

1. ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินไปบริหารเอง โดยการลงมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ซื้อแปลงย่อย

2. ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้น เช่น ผู้จัดสรรที่ดินร่วมกับผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดตั้งกองทุนเพื่อเก็บเงินดูแลรักษาบริหารกันเอง หรือจ้างบุคคลอื่นเข้ามาบริหาร เป็นต้น

3. ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์

โดยจะเห็นได้ว่าหากเจ้าของโครงการกำหนดให้มีการบริหารตามแบบ 2 ผู้ซื้อสามารถเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามแบบ 1 ได้เสมอ แต่หากเจ้าของโครงการดำเนินการตามแบบ 3 ผู้ซื้อจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเป็นอย่างอื่นได้ เพราะการโอนสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการต้องออกค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งเป็นเงินก้อนที่นอกเหนือจากค่าบริการในฐานะสมาชิกทั่วไป เพื่อการบริหารเบื้องต้นให้แก่หมู่บ้านอีกด้วย แต่หากมีการโอนเป็นสาธารณประโยชน์เจ้าของโครงการไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายเป็นเงินก้อนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปได้ว่าเจ้าของโครงการที่ไม่ต้องการชำระเงินก้อน อาจพิจารณาใช้วิธีนี้เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของตน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องมีการเก็บหรือไม่ แล้วแต่เจ้าของโครงการเป็นรายๆ ไป แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มาตรา 49 กำหนดให้มีการจัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรทุกแปลงตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด การกำหนดและการเปลี่ยนแปลงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก โดยการจัดเก็บจะเริ่มในวันที่มีการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าของที่ดินทุกแปลงต้องออกเงินค่าดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนรวม ไม่เว้นแม้กระทั่งที่ดินแปลงที่ยังไม่ปลูกสร้างบ้านหรือยังไม่ได้ขาย เจ้าของโครงการก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับผู้ซื้อรายอื่นๆ ส่วนในกรณีที่มีผู้ค้างชำระค่าบริการจะต้องชำระค่าปรับตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด และหากค้างชำระติดต่อกัน 3 เดือน อาจถูกระงับการให้บริการสาธารณูปโภค และหากค้างชำระติดต่อกัน 6 เดือน เจ้าพนักงานที่มีอำนาจอาจระงับการโอนกรรมสิทธิ์ได้ตามมาตรา 50

## (2) การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการเดียวกันประสงค์ที่จะดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะกันเอง ก็สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อทำหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทำนองเดียวกับนิติบุคคลอาคารชุด เพียงแต่กฎหมายการจัดสรรที่ดินไม่ได้บังคับให้จัดตั้งเหมือนกับนิติบุคคลอาคารชุด ดังนั้นถ้าหากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่เลือกวิธีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็อาจรวมกันตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้ เช่น สมาคม มูลนิธิ หรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อรับโอนสาธารณูปโภคไปจัดการกันเองก็ได้

นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ออกระเบียบกำหนดการใช้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้มีองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายมารับผิดชอบดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคของที่ดินจัดสรรให้เป็นเรื่องเป็นราวตามกฎหมาย เนื่องจากทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนั้น มิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงจำเป็นต้องจ้างนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นมาดูแลแทนทุกๆ คน<sup>41</sup> โดยมีการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินกิจการหมู่บ้านจัดสรรในลักษณะเป็นคณะบุคคล (Collective Body) ร่วมกันบริหาร ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการบริหารนิติบุคคลอาคารชุดที่บริหารโดยผู้จัดการเพียงคนเดียวมาปรับปรุงให้ดีขึ้น

การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นการตั้งนิติบุคคลลักษณะเฉพาะขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินโดยอาศัยมติเสียงข้างมากของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรลงมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่ขายทั้งโครงการและถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตามที่ประชุมใหญ่เจ้าของสมาชิกกำหนดและต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งจะเป็นเจ้าพนักงานที่คอยกำกับดูแลการดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป ส่วนหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการบริหารได้กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับการดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวง

<sup>41</sup> วิชัย ตันติกุลานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 71-72.

## 5.2 การประกอบธุรกิจอาคารชุด

คอนโดมิเนียม (Condominium) หรืออาคารชุด เป็นรูปแบบการอยู่อาศัยร่วมกันหลายครัวเรือนในอาณาเขตและอาคารเดียวกัน โดยในอาคารหรือบริเวณที่อยู่อาศัยดังกล่าวมีการแยกกรรมสิทธิ์การถือครองออกเป็นส่วนๆ ซึ่งประกอบด้วย กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property) ได้แก่ ห้องชุด สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ดิน ที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย กรรมสิทธิ์อีกส่วนหนึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างเจ้าของห้องชุดแต่ละรายที่อยู่ร่วมกัน หรือที่เรียกว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกลาง (Common Property) ได้แก่ ส่วนของอาคารชุดที่ไม่ใช่ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม<sup>42</sup>

การประกอบธุรกิจที่อยู่อาศัยแนวสูงหรือคอนโดมิเนียมสำนักงานเริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้น เนื่องจากที่ดินที่มีจำกัดและราคาที่ดินที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในแนวราบในระดับ 2 - 3 ชั้น เป็นไปได้ยากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของต้นทุนที่สูงไม่คุ้มกับการลงทุน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการอยู่อาศัยในอาคารขนาดใหญ่ร่วมกันแต่ต้องการกรรมสิทธิ์แยกกันถือเป็นสัดส่วน และทางด้านอาคารสำนักงานก็มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โดยเปลี่ยนมาตั้งอยู่ในอาคารใหญ่เพื่อความสะดวกในการติดต่อธุรกิจอื่นๆ ซึ่งเจ้าของสำนักงานก็มีความต้องการที่จะถือกรรมสิทธิ์แบ่งแยกเป็นสัดส่วนด้วยเช่นกัน รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกกฎหมายขึ้นมารองรับเป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องออกมาใช้บังคับในปี 2522 เพื่อให้ผู้ซื้อสามารถมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของตนเองได้ในอาคารชุดหลังนั้น ดังนั้น นอกจากผู้ประกอบการอาคารชุดจะต้องดำเนินการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียม หรืออาคารสำนักงานโดยอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินแล้ว ก็ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาคารชุดโดยก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ และที่สำคัญคือ ต้องมีการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายด้วยจึงจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับในส่วนของการบริหารงานอาคารชุดนั้น เมื่อเจ้าของโครงการได้รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุดและได้รับหนังสือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดแล้ว จะต้องมีการจัดตั้ง “นิติบุคคลอาคารชุด”

<sup>42</sup> บริสุทธิ์ กาสินพิลา, พิภพ รอดภัย, อนุชา กุลวิสิทธิ์, และ พัชรี เลิศปกรณรัชย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, น. 175.

ขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง โดยต้องจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ และมีผู้จัดการเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด 1 คน ทั้งนี้การดำเนินงานของผู้จัดการหรือนิติบุคคลอาคารชุดต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ของเจ้าของห้องชุดทั้งหมด และเมื่อมีการจดทะเบียนอาคารชุด ได้รับหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดและได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดครบถ้วนแล้ว อาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมนั้นจะตกอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายอาคารชุดหรือพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ ซึ่งอย่างไรก็ตาม หากเจ้าของร่วมหรือเจ้าของห้องชุดทั้งหมดต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารธรรมดา คือไม่ต้องการให้อยู่ภายใต้ระบบของกฎหมายอาคารชุด ก็สามารถทำได้โดยลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกเลิกการเป็นอาคารชุดได้ตามกฎหมาย

## 5.2.1 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาดำเนินธุรกิจ

### (1) การบริหารงานอาคารชุด

โครงการคอนโดมิเนียมหรืออาคารชุด นับว่าเป็นหนึ่งในธุรกิจการพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการลงทุนในระยะสั้น คือมีระยะเวลาประมาณ 2 - 3 ปี โดยลักษณะของคอนโดมิเนียมไม่ว่าจะเป็นโครงการประเภทใด ระดับใด จำต้องมีการบริหารโครงการที่เป็นระบบ มีขั้นตอน และมีบุคลากรผู้ดำเนินงานในสาขาต่างๆ เข้ามารวมด้วย ซึ่งองค์ประกอบหลักในการบริหารโครงการคอนโดมิเนียมให้สำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ คือต้องประกอบไปด้วย ที่ดิน ตัวโครงการ และบุคลากรผู้ดำเนินการ

การบริหารงานอาคารชุดเป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งเพราะอาคารชุดเป็นอาคารเดียวที่มีทั้งทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง ทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นทรัพย์สินที่เป็นของผู้ซื้อแต่ละราย แต่ทรัพย์สินส่วนกลางนั้นเป็นทรัพย์สินร่วมของผู้อยู่อาศัยทั้งหมด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบการบริหารอาคารชุดเพื่อกำหนดระเบียบการอยู่อาศัยร่วมกันของผู้อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงการซ่อมบำรุงรักษา การบริการ และการบริหารทางการเงิน เป็นต้น ในโครงการหนึ่งๆ อาจแบ่งการบริหารอาคารชุดออกได้เป็น 2 ส่วนคือ การบริหารตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงช่วงของการก่อสร้างแล้วเสร็จและการบริหารภายหลังการก่อสร้าง ซึ่งผู้ประกอบการในธุรกิจอาคารชุดจะมีบทบาทในการบริหารงานอาคารชุดนับตั้งแต่การริเริ่มจัดทำโครงการจนกระทั่งอาคารก่อสร้างแล้วเสร็จพร้อมแก่การเข้าอยู่อาศัยหรือใช้งาน เพราะภายหลังจากมีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแล้ว หน้าที่ในการบริหารอาคารชุดก็จะตกแก่นิติบุคคลอาคารชุดซึ่งจะเป็นผู้ดูแลจัดการบริหารอาคารชุดนั้นต่อไป

สำหรับโครงการอาคารชุดบางโครงการเจ้าของโครงการจะเป็นผู้เตรียมกฎระเบียบการบริหารงานทางด้านต่างๆ ไว้พร้อมกับการจัดตั้งบริษัทหรือให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานในระยะแรก เจ้าของโครงการ คือ กลุ่มผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีความสนใจในธุรกิจคอนโดมิเนียม โดยอาจเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงของธุรกิจพัฒนาที่ดินอยู่แล้ว หรือผู้ที่เริ่มเข้ามาใหม่เพราะเห็นแนวโน้มการประกอบกิจการที่แจ่มใส หรือผู้ที่ได้รับการชักชวนให้เข้ามา แต่สำคัญที่สุดที่จำต้องมีคือ ความตั้งใจจริงของเจ้าของโครงการที่จะทำโครงการ ในขั้นตอนแรกของการดำเนินงาน ผู้ประกอบการอาจจัดตั้งบริษัทดำเนินการขึ้นมารองรับ ซึ่งจะให้ชื่อบริษัทนั้นๆ เป็นเจ้าของโครงการ โดยระดมทุนจากกลุ่มของผู้ถือหุ้น กลุ่มผู้ถือหุ้นจะกำหนดคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารเพื่อบริหารงานในโครงการต่อไป แต่เมื่อมีการเลือกตั้งกรรมการบริหารงานแล้ว กรรมการบริหารงานทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอาคารชุดต่อไป โดยทั่วไปการบริหารงานอาคารชุดมี 3 ลักษณะ คือ

1. ผู้อยู่อาศัยทั้งหมดเป็นผู้บริหารงานเอง โดยการแต่งตั้งผู้จัดการและพนักงานเข้ามาบริหารงาน
2. ผู้ประกอบการโครงการเป็นผู้บริหารงานเอง โดยคิดค่าใช้จ่ายรวมกับค่าผ่อนชำระอาคาร
3. การว่าจ้างบริษัทที่มีความชำนาญเข้ามาเป็นผู้บริหารงาน โดยจ่ายเป็นค่าจ้างบริหารงานทั้งหมด

ในการบริหารงานอาคารชุด ผู้ประกอบการหรือผู้บริหารงานอาคารชุดจะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบก่อสร้าง ซึ่งการออกแบบก่อสร้างจะมีผลต่อการบริหารงาน ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตลอดจนประสิทธิภาพของการบริหารงานอย่างมาก ผู้ประกอบการจึงควรต้องกำหนดการออกแบบทรัพย์สินส่วนกลางโดยให้มีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานให้เหมาะสมกับราคาของห้องชุดเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถรับภาระได้โดยไม่เดือดร้อน และปรึกษาผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงานในการบริหารงานระหว่างการพัฒนาออกแบบก่อสร้าง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในการจัดการภายหลัง รวมทั้งจัดเตรียมงานด้านเอกสารต่างๆ เช่น ร่างข้อบังคับและกฎเกณฑ์ การจัดหาผู้จัดการที่มีความสามารถ ฝึกฝนพนักงานให้มีความรู้ความเข้าใจระบบอาคารและการบริการ และการจัดเตรียมงบประมาณในการบริหารงานอาคารชุดในระยะแรกๆ ที่ผู้อยู่อาศัยยังเข้าอยู่ไม่หมดหรือยังมิได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด เพื่อให้ระบบบริหารและบริการเริ่มดำเนินการไปก่อนได้ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดยังกำหนดขั้นตอนที่สำคัญของผู้บริหารในการบริหารอาคารชุด คือ การจัดให้มีการจดทะเบียนนิติบุคคล

อาคารชุด พร้อมกับการจัดประชุมเจ้าของร่วมเพื่อเลือกตั้งกรรมการอาคารชุดและมอบหมายการบริหารงานและค่าใช้จ่ายให้กับคณะกรรมการและเจ้าของร่วมต่อไป ซึ่งคณะกรรมการอาคารชุดก็ต้องแต่งตั้งผู้จัดการอาคารชุดผู้มีอำนาจเต็มที่เข้ามาบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## (2) การขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

การดำเนินงานโครงการคอนโดมิเนียมนั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แต่นอกจากนี้แล้วการก่อสร้างอาคารชุดยังเกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับต่างๆ อันมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในการปลูกสร้างต่างๆ ทางด้านสถานที่ ดังนั้นขั้นตอนในการดำเนินงานจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยตามลำดับ

หลังจากเจ้าของโครงการจัดหาที่ดินในทำเลที่เหมาะสมเพื่อเป็นที่ตั้งในการก่อสร้างอาคารชุดได้แล้วนั้น เมื่อจะเริ่มดำเนินการขั้นตอนการก่อสร้างอาคารผู้ประกอบการต้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารก่อน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ว่า อาคารที่มีการปลูกสร้างสูงเกินกว่า 4 ชั้น หรือเกิน 15 เมตร จะต้องยื่นแบบและรายการเพื่อขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อกองควบคุมอาคารกรุงเทพมหานคร ส่วนอาคารที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น การขออนุญาตจะต้องขออนุญาตต่อสำนักงานโยธาในแต่ละเขตที่โครงการนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงลักษณะของที่ตั้งเป็นพิเศษด้วยว่า ต้องยื่นขออนุญาตจากหน่วยราชการอื่นๆ อีกหรือไม่ เช่น คอนโดมิเนียมที่อยู่ติดริมแม่น้ำและมีส่วนที่ยื่นไปในแม่น้ำ ต้องยื่นขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่า และโครงการที่อยู่ริมถนนซึ่งขึ้นอยู่กับกรมทางหลวงต้องยื่นขออนุญาตเปิดทางเข้าออกจากริมทางหลวง เป็นต้น หากได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างได้แล้ว จึงจะสามารถทำการก่อสร้างอาคารชุดนั้นได้ เอกสารประกอบการขออนุญาตก่อสร้างคอนโดมิเนียม มีดังนี้<sup>43</sup>

1. คำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร
2. ในกรณีที่ผู้ยื่นขออนุญาตมิใช่เจ้าของอาคาร ต้องมีใบอนุญาตจากเจ้าของอาคารตามแบบของกองควบคุมอาคารกรุงเทพมหานคร พร้อมติดอากรแสตมป์ 5 บาท
3. แผนผังแบบก่อสร้างและรายการก่อสร้างอย่างละ 4 ชุด
4. สำเนาภาพถ่ายโฉนดที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินเป็นผู้รับรองภาพถ่าย

<sup>43</sup> เฟิงอ้าง, น. 183-184.

5. ในกรณีที่การก่อสร้างในที่ดินของบุคคลอื่นจะต้องมีหลักฐานการยินยอมอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจากเจ้าของที่ดินมาแสดงโดยระบุขนาดขอบเขตของที่ดินที่ยินยอมให้ก่อสร้างอาคารได้

6. รายการคำนวณของวิศวกร 1 ชุด

7. หนังสือรับรองพร้อมรูปถ่ายบัตรอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมอย่างละ 1 ชุด

หากได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างได้แล้วจึงจะสามารถทำการก่อสร้างอาคารนั้นได้

การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในการดำเนินโครงการ แม้กฎหมายจะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของทางราชการไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติทางการอาจแจ้งการต่ออายุการพิจารณาออกไปได้เป็นช่วงๆ ช่วงละ 45 วันได้ ซึ่งส่งผลให้การขอใบอนุญาตต้องใช้เวลาาน ทำให้ก่อสร้างต้องล่าช้าออกไปและทำให้ผู้ประกอบการเสียโอกาสทางธุรกิจ ไม่ทันคู่แข่งหรือความเคลื่อนไหวของตลาด ทำให้ต่อมาหน่วยงานท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานครจึงยินยอมให้มีการอนุญาตงานก่อสร้างในส่วนรากฐานอาคารก่อนได้ และขอเปิดใช้อาคารส่วนใดส่วนหนึ่งก่อนได้เพื่อเป็นการประหยัดเวลา แต่ทั้งนี้ผู้ยื่นขออนุญาตต้องยื่นแบบทั้งหมดต่อทางกรุงเทพมหานครและระบุมความประสงค์ไว้ในใบขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร หรือในบางกรณีภายหลังจากมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการอาจใช้มาตรา 39 ทวิ ในการก่อสร้าง ซึ่งสามารถก่อสร้างอาคารได้ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยผู้ขอต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบพร้อมแนบหนังสือรับรองจากวุฒิสถาปนิกและวุฒิวิศวกรประกอบด้วย

ใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารมีอายุ 1 ปี และต้องขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างก่อนวันหมดอายุโดยประมาณ 1 เดือนและต่อได้ครั้งละ 1 ปี โครงการที่ต้องใช้เวลาก่อสร้างหลายปี ก็ต้องมีการต่อใบอนุญาตก่อสร้างทุกปีและใบอนุญาตก่อสร้างนี้ต้องแสดงไว้ในสถานที่ก่อสร้างด้วย หากมีการแก้ไขตัดแปลงแบบอาคารต่างไปจากแบบที่ขออนุญาต จะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตตัดแปลงอาคารจากทางราชการก่อนจึงทำการก่อสร้างในส่วนที่ตัดแปลงได้

### (3) การยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคาร

#### ชุด

เมื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดตามโครงการแล้วเสร็จ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการอาคารชุดต้องดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินและอาคารนั้นตั้งอยู่ ซึ่งอาคารที่จะขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดได้นั้นต้องมีลักษณะและองค์ประกอบเป็นอาคารชุดด้วย กล่าวคือ

อาคารชุด หมายถึง อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินกลาง (Common Property)<sup>44</sup>

ดังนั้น คำว่า “อาคาร” ในที่นี้จึงหมายความว่า ต้องเป็นอาคารที่สามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ และกรรมสิทธิ์ที่แยกออกได้นั้นต้องประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ 2 ประเภทด้วยกันคือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกลาง ถ้าอาคารใดไม่สามารถแยกทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภทได้ ก็ไม่เข้าลักษณะที่จะเป็นอาคารชุด

แต่อย่างไรก็ดี อาคารมีลักษณะเป็นอาคารชุด มิได้หมายความว่า จะเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้เสมอไป แต่จะเป็นอาคารชุดตามกฎหมายนี้ได้ต่อเมื่อดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุด และพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนให้เป็นอาคารชุดแล้วเท่านั้น ฉะนั้น การที่บุคคลใดสร้างอาคารแบบที่เข้าหลักเกณฑ์เป็นอาคารชุดแต่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดก็ยังถือว่าอาคารนั้นไม่ใช่อาคารชุดตามกฎหมายนี้ หรือแม้จะมีการโฆษณาใช้คำว่า “อาคารชุด” ก็ยังไม่ถือว่าเป็นอาคารชุดตามกฎหมายอยู่นั่นเอง จนกว่าจะได้มีการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้วเสียก่อน อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีได้บังคับว่าอาคารที่ปลูกสร้างเป็นแบบที่เข้าหลักเกณฑ์เป็นอาคารชุดจะต้องขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดเสมอไป แต่ถ้าเจ้าของอาคารชุดใดประสงค์จะให้อาคารของตนมาอยู่ในบังคับระบบอาคารชุดแล้ว ก็จะต้องขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดเสียเท่านั้น<sup>45</sup>

<sup>44</sup> โสภณ ชัยสุวรรณ, คำอธิบายกฎหมายอาคารชุด, (กรุงเทพมหานคร : ป. สัมพันธ์พานิชย์, 2524), น. 2.

<sup>45</sup> ประสงค์ แสงพ่าย, การบริหารคอนโดมิเนียม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : กิจจันทร์การพิมพ์, 2532), น. 402.

คำว่า “ห้องชุด” หมายความว่า ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล<sup>46</sup> ซึ่งได้แก่ ห้องที่มีลักษณะเป็นชุด อาจมีห้องนั่งเล่น หรือ ห้องรับแขก ห้องครัว ห้องนอน ห้องน้ำ ฯลฯ (รวมหรือแยกต่างหากจากกันแล้วแต่ผู้ออกแบบ) ใคร เป็นเจ้าของห้องชุดใด ก็มีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดนั้นโดยเฉพาะ

ผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดที่ประสงค์จะแบ่งแยกการถือครองกรรมสิทธิ์ ออกเป็นส่วนๆ โดยแบ่งเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (ห้องชุด) และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ส่วนกลาง เช่น ที่ดิน โครงสร้างอาคาร ส่วนประกอบอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ซึ่งใช้ ร่วมกัน ต้องดำเนินการจดทะเบียนที่ดินและอาคารให้เป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับการจดทะเบียนและการถือครองกรรมสิทธิ์ รวมทั้งยัง กำหนดให้จัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นเพื่อดูแลจัดการทรัพย์สินส่วนกลางและบริหารเงินค่าใช้จ่าย ต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ถ้าไม่ใช้กฎหมายนี้กรรมสิทธิ์ในอาคารหลังเดียวกันย่อมเป็น กรรมสิทธิ์รวมของผู้เป็นเจ้าของรวมทุกคนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าได้จดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ตึกหลังเดียวกันต่างคนต่างมีกรรมสิทธิ์แยกออกจากกันได้เป็นส่วนเฉพาะ ของแต่ละบุคคล คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางด้วย และเมื่อได้มีการจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว การออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนนิติ บุคคลอาคารชุด การใช้สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของเจ้าของร่วม ตลอดจนการเลิกอาคารชุดจะต้องอยู่ ในบังคับแห่งกฎหมายนี้ทุกประการ

กฎหมายอาคารชุดหรือกฎหมายคอนโดมิเนียมฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการ รับรองและคุ้มครองสิทธิ รวมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชากรที่อยู่อาศัยภายใน อาคารชุดหลังเดียวกัน โดยมุ่งเน้นเรื่องการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้ซื้อ อาคารชุดได้รับความคุ้มครองทางด้านกฎหมายมากที่สุด สาระสำคัญและเนื้อหาโดยรวมของ กฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เข้ามาควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการเข้ามาประกอบธุรกิจอาคารชุดนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิที่จะขอจดทะเบียนอาคารชุดจะต้องเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีโฉนด และต้อง เป็นเจ้าของอาคารซึ่งตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินแปลงนั้นด้วย อาคารที่จะขอจดทะเบียนอาคารชุดต้อง เป็นอาคารที่สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีหลักสำคัญว่า บุคคลแต่ละคนสามารถแยกการถือ กรรมสิทธิ์ในอาคารหลังเดียวกันออกเป็นส่วนๆ และกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแต่ละส่วนนั้นจะ ประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ 2 ชนิดด้วยกัน คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property)

<sup>46</sup> โสภณ ชัยสุวรรณ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 44, น. 3.

และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง (Common Property) เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการก็สามารถยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินและอาคารนั้นตั้งอยู่พร้อมทั้งแนบเอกสารที่ต้องยื่นรวมกับแบบคำขอเพื่อขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดได้ตามกฎหมาย

กฎหมายอาคารชุดหรือพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ประกอบการอาคารชุดจะต้องยื่นเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งคำขอจดทะเบียนอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ (มาตรา 6) โดยมีขั้นตอนและสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา ณ สำนักงานที่อยู่ในเขตที่ดินที่อาคารชุดนั้นตั้งอยู่

2. ที่ดินต้องปลอดภาระผูกพัน เว้นแต่เป็นการจำนองอาคารรวมกับที่ดินซึ่งปลูกสร้างอาคารนั้นและต้องได้รับคำยินยอมจากผู้รับจำนองก่อนด้วย แต่ถ้าติดจำนองเฉพาะตัวอาคารอย่างเดียวโดยไม่ได้จำนองที่ดินที่ตั้งอาคารแล้ว ห้ามจดทะเบียนอาคารชุดเป็นอันขาด เพราะพระราชบัญญัติอาคารชุดถือว่าตัวอาคารชุดมีความสำคัญยิ่งกว่าที่ดินซึ่งเป็นที่ปลูกสร้างอาคารนั้น เมื่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้ว โฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่ปลูกสร้างอาคารชุดจะถูกเก็บไว้ที่เจ้าพนักงานที่ดินและห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดินดังกล่าวนั้นต่อไปอีก แต่เจ้าหน้าที่จะออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้แก่เจ้าของห้องชุดแต่ละห้อง ซึ่งเอกสารนี้มีค่าเท่ากับโฉนดที่ดิน

3. ต้องยื่นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาพร้อมคำขอตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พ.ศ. 2523 ออกตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังนี้

1) โฉนดที่ดิน

2) แผนผังอาคารชุด

- แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ตั้งตัวอาคารชุดแต่ละอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีมาตราส่วน 1 : 500 หรือ 1 : 1,000 ตามความเหมาะสม และ

- แผนผังแสดงรายละเอียดของอาคารชุดในแต่ละชั้นซึ่งต้องระบุขนาด เนื้อที่ ความกว้าง ความยาว ความสูง กับระบุนุหมายเลขประจำห้องชุดแต่ละยูนิตด้วย

- แผนผังและรายการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด ทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุดนั้น

3) บัญชีแสดงสัดส่วนหรืออัตราส่วนที่เจ้าของอาคารชุดแต่ละห้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง

4) คำรับรองเป็นหนังสือของผู้ยื่นคำขอว่า อาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นไม่ติดจำนอง เว้นแต่การจำนองอาคารรวมกับที่ดินซึ่งต้องมีคำรับรองหรือยินยอมของผู้รับจำนองด้วย

5) หลักฐานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกำหนดให้มีการจดทะเบียนอาคารชุดพร้อมยื่นหลักฐานดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าอาคารชุดจะตั้งอยู่ ณ ที่ดินตามที่ปรากฏในโฉนดที่ดินโดยผู้ซื้อจะได้มีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดและทรัพย์สินส่วนกลางตามที่ปรากฏในเอกสารรายการอัตราส่วนและรายละเอียด

4. ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีนิติบุคคลอาคารชุดในอาคารชุดแต่ละอาคารซึ่งอาจอยู่ในรูปของบริษัทหรือบุคคลธรรมดาก็ได้ และต้องมีการจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานเพื่อจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง โดยนิติบุคคลอาคารชุดต้องจัดให้มีการประชุมครั้งใหญ่ปีละครั้ง ซึ่งอาจมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นไม่เกิน 9 คน เพื่อควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดก็ได้

5. การเลิกอาคารชุด ภายหลังจากคอนโดมิเนียมได้ทำการจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว หากต้องการล้มเลิกโครงการก็สามารถทำได้โดยการขอจดทะเบียนเลิกอาคารชุด และจะต้องมีการประกาศการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดนั้นในราชกิจจานุเบกษา ผู้ประกอบการจะขอจดทะเบียนเลิกอาคารชุดได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้ (มาตรา 51)

1) ผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุดขอเลิกอาคารชุดโดยยังไม่ได้ขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอาคารชุด

2) เจ้าของร่วมอาคารชุดมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกอาคารชุด

3) อาคารชุดเสียหายทั้งหมดและเจ้าของร่วมมีมติไม่ก่อสร้างขึ้นใหม่

4) อาคารชุดถูกเวนคืนทั้งหมดตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์

ภายหลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดแล้ว ให้นิติบุคคลอาคารชุดเป็นอันยกเลิกและให้ที่ประชุมเจ้าของร่วมแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีภายใน 14 วัน นับแต่วันที่จดทะเบียนอาคารชุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อาคารชุดที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้วหากเจ้าของร่วมคือ ห้องชุดทั้งหมดต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารธรรมดาหรือไม่ต้องการให้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอาคารชุด ก็สามารถลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกเลิกการเป็นอาคารชุดได้ นอกจากนี้ยังมี

กรณีเลิกการเป็นอาคารชุดเนื่องจากอาคารชุดนั้นได้รับความเสียหายหรือถูกเวนคืนตามกฎหมายเวนคืน ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยการเลิกอาคารชุด อย่างไรก็ตามไม่ว่าอาคารชุดจะต้องเลิกไปด้วยเหตุใดก็ตามจะต้องตั้งผู้ชำระบัญชีเพื่อชำระหนี้สินที่เกิดขึ้น และต้องดำเนินการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดในหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดและเอกสารโฉนดที่ดินฉบับเดิมซึ่งถูกเก็บไว้ชั่วคราวที่เจ้าพนักงานที่ดินนั้นก็จะถูกนำกลับมาใช้ได้อย่างเช่นโฉนดทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง<sup>47</sup>

ฉะนั้น นอกจากผู้ประกอบการอาคารชุดจะมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนอาคารชุดและจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดแล้ว หากเป็นกรณีที่เข้าเหตุที่อาจเลิกอาคารชุดโดยเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดและผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุดหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดแล้วแต่กรณีขอเลิกอาคารชุด ตามมาตรา 51 (1) ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการนั้นก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนเลิกอาคารชุดตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

ส่วนกรณีที่อาคารชุดเลิกเพราะเหตุเจ้าของร่วมหรือห้องชุดทั้งหมดมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกอาคารชุดตามมาตรา 51 (2) หรือกรณีอาคารชุดเสียหายทั้งหมดตามมาตรา 51 (3) จะเป็นหน้าที่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องยื่นคำขอเลิกอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมเจ้าของร่วมลงมติดังกล่าว เนื่องจากอาคารนั้นได้รับการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดและจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดเรียบร้อยแล้วและได้มีการจำหน่ายห้องชุดบางห้องให้แก่ผู้อื่นแล้ว (มาตรา 53) แต่หากเป็นกรณีอาคารชุดถูกเวนคืนก็ไม่ต้องขอดำเนินการทางพนักงานเจ้าหน้าที่แต่เป็นผลของกฎหมายโดยตรง ซึ่งมีผลให้หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดทุกฉบับเป็นอันยกเลิกและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจดทะเบียนเลิกอาคารชุดและประกาศการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากผู้ประกอบการอาคารชุดจะต้องขอจดทะเบียนอาคารชุดซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในกรณีที่อาคารชุดมีการแบ่งแยกที่ดินตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ก็จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินและอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ด้วย สาเหตุที่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินด้วยนั้นก็เนื่องมาจากในช่วงต้นปี 2535 ผู้ประกอบการรายใหญ่ได้เปิดตัวโครงการบ้านทรงอิสระหรือบ้านคอนโดฯ ซึ่งเป็นคอนโดมิเนียมอยู่อาศัยที่สร้างขึ้นในลักษณะบ้านเดี่ยวหรือบ้านแฝดมีความสูง 2

<sup>47</sup> วิชัย ตันติกุลานันท์, กฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด (กฎหมายคอนโดมิเนียม), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2541), น. 5.

ถึง 3 ชั้น และจะขอจดทะเบียนเป็นคอนโดมิเนียมเพื่อให้ผู้ซื้อที่มีกรรมสิทธิ์ห้องชุด ซึ่งผู้ซื้อจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่สามารถต่อเติมห้องชุดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ต้นทุนราคาขายบ้านถูกลงกว่า 30% จากการทำให้ขนาดของบ้านเล็กลง เนื่องจากเดิมข้อกำหนดจัดสรรที่ดินกำหนดให้บ้านเดี่ยวต้องมีขนาด 50 ตารางวา แต่เมื่อปรับเปลี่ยนบ้านเป็นคอนโดฯ ก็สามารถลดขนาดลงเหลือเพียง 20 - 30 ตารางวาได้ และยังมีข้อดีที่สามารถประหยัดเวลา สามารถสร้างและขายได้ทันที โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนแล้วจึงขายได้ตามข้อกำหนดฯ ส่วนลูกค้าก็มีฐานที่กว้างกว่า กล่าวคือสามารถขายให้กับคนต่างชาติได้และค่าธรรมเนียมการโอนก็ถูกกว่า ดังนั้น โครงการบ้านคอนโดมิเนียมนี้จึงได้รับความนิยมจากประชาชนและขายได้เป็นจำนวนมากภายในระยะเวลาสั้นๆ

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ อาจนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายจัดสรรที่ดินโดยออกแบบอาคารที่อยู่อาศัยมาในรูปแบบของอาคารชุด ซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อในเรื่องของการไม่จัดทำสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้ครบถ้วนสมบูรณ์และผิดเงื่อนไขบางประการตามกฎหมายอาคารชุด ดังนั้นคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจึงได้หาทางออกโดยตีความว่าอาคารชุดพักอาศัย หมายถึง อาคารหลังหนึ่งที่สามารถแยกกรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง แต่ในกรณีที่มีการแบ่งโฉนดเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไป ก็จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินและปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ของข้อกำหนดจัดสรรที่ดินหรือกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินดังกล่าวด้วย

#### ขั้นตอนการพิจารณาค่าจดทะเบียนอาคารชุด

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินได้รับคำขอจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6 แล้ว ก็ต้องดำเนินการพิจารณาเพื่อรับหรือไม่รับจดทะเบียนให้เป็นอาคารชุด โดยต้องตรวจสอบหลักฐานและเอกสารต่างๆ ซึ่งผู้ขายยื่นเข้ามาว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียน แต่ต้องไปตรวจในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามความจำเป็นได้ และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา 7 วรรคสอง) ซึ่งมีขั้นตอนในการพิจารณาดังนี้

1. เมื่อผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุดยื่นคำขอเรียบร้อยแล้ว เจ้าพนักงานที่ดิน จะทำการตรวจสอบอาคารที่ปลูกสร้างว่าตรงตามโฉนดที่ดินที่ขอมารหรือไม่ ทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง ตลอดจนขนาดเนื้อที่ของห้องชุดและเลขที่ว่าถูกต้องตามหลักฐานหรือไม่
2. ตรวจสอบหลักฐานการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นของผู้ยื่นคำขอ โดยปราศจากภาระผูกพันหรือข้อผูกมัดใดๆ หรือไม่ นอกจากการจำนองนั้นจะเป็นการจำนองทั้งที่ดิน

และอาคารและกรณีที่ดินและอาคารติดการจำนอง ก็ต้องได้รับคำยินยอมจากผู้รับจำนองให้จดทะเบียนอาคารชุดได้ โดยผู้รับจำนองยินยอมที่จะรับชำระหนี้จากห้องชุดแต่ละห้องชุดตามจำนวนเงินที่ตกลงกันแล้ว

3. ตรวจสอบว่าอาคารนั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว และสามารถใช้เป็นห้องชุดและทรัพย์สินส่วนกลางได้

4. ตรวจสอบลักษณะอาคารว่าเหมาะสมจะใช้เป็นอาคารชุดได้หรือไม่ โดยอาคารที่ขอยจดทะเบียนอาคารชุดนั้นต้องแยกกรรมสิทธิ์ออกเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง

หากผู้ยื่นคำขอมีหลักฐานตลอดจนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการบันทึกสาระสำคัญต่างๆ ลงในทะเบียนอาคารชุด และออกหนังสือสำคัญการจดทะเบียนอาคารชุดให้แก่ผู้ขอไว้เป็นหลักฐาน 1 ฉบับ ภายหลังจากได้ดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้โดยไม่ชักช้าตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนี้จะได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินและอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้ รวมทั้งชื่อที่อยู่ของเจ้าของห้องชุด แผนผังห้องชุด ขนาดพื้นที่ของห้องชุดและมาตราส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางโดยเจ้าของห้องชุดจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดซึ่งจะระบุถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง

ส่วนระยะเวลาในการดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน ซึ่งทางปฏิบัติแล้วมักจะใช้เวลาประมาณ 45 วัน ฉะนั้นเพื่อความรวดเร็วและประหยัดเวลา ช่วงเวลาที่สมควรยื่นคำขอยจดทะเบียนอาคารชุดควรจะเป็นช่วงที่ทำการก่อสร้างอาคารชุดเสร็จไปแล้วประมาณ 80% เพื่อที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการวัดขอบเขตและขนาดของห้องชุดและทรัพย์สินส่วนกลางได้

#### **(4) การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม**

เนื่องด้วยมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในปี 2535 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้โครงการอาคารชุดพักอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางในการจัดทำรายงานฯ อันประกอบไปด้วยสาระสำคัญ

ของรายงานและเอกสารหลักฐานที่ต้องนำเสนอ นั้น เหมือนกับในกรณีของโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในเอกสารท้ายประกาศ 2 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอรายงานดังกล่าวนี้ในชั้นขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ดังนั้น ในกรณีโครงการเอกชน ซึ่งเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีจำนวนห้องพักอาศัยตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปและเป็นโครงการอยู่ในเขตท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขอขยาย ขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือหากเป็นอาคารที่ใช้วิธีแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยไม่ยื่นขอรับใบอนุญาต ให้เสนอรายงานฯ ในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุด และหากกรณีโครงการอยู่นอกเขตท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้เสนอรายงานฯ ในชั้นขอจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539)

ฉะนั้น นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนอาคารชุดจะได้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบว่าด้วยอาคารชุดแล้ว ถ้าอาคารดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอเสนอหลักฐานความเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาก่อน เสร็จแล้วจึงจะดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดได้ต่อไป

## 5.2.2 การกำกับดูแลและควบคุมผู้ประกอบการในระหว่างดำเนินธุรกิจ

### (1) การโฆษณาขายห้องชุด

สำหรับการควบคุมผู้ประกอบการอาคารชุดในการโฆษณาโครงการอาคารชุดนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ประกาศใช้กฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อบ้านและห้องชุดในอาคารชุดโดยผ่านการควบคุมการโฆษณา ปัจจุบันกฎกระทรวงที่มีผลบังคับใช้คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการขายห้องชุดไว้โดยเฉพาะ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ การควบคุมข้อความโฆษณาในกรณีที่อาคารนั้นยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่า

ด้วยอาคารชุด และในกรณีที่อาคารนั้นได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดแล้ว กล่าวคือ ถ้าเป็นการโฆษณาขายห้องชุดที่ยังไม่มีการก่อสร้างจะมีข้อความที่ต่างไปจากการขายห้องชุดที่ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว สาระสำคัญจะเหมือนกับเงื่อนไขที่ต้องระบุในโฆษณาขายที่ดินและบ้านจัดสรร ซึ่งมีรายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการควบคุมการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร เพียงแต่ต้องระบุถึงจำนวนชั้นและจำนวนห้องชุดของอาคารชุด มีการใช้ห้องชุดเป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นสำนักงาน รวมทั้งต้องมีข้อความที่แสดงเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและค่าภาษีอากรที่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดมีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด รายการและขนาดของทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินกลาง นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด รวมทั้งต้องแสดงข้อความด้วยว่า ได้รับหรือยังไม่ได้รับใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร แต่ถ้าเป็นการโฆษณาห้องชุดในโครงการที่ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้วต้องแจ้งเลขที่ทะเบียนอาคารชุดให้ชัดเจนด้วย

และหากเป็นการโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์ ต้องตรวจสอบรายละเอียดตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด แต่ถ้าเป็นการโฆษณาผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หรือแผ่นป้ายโฆษณา จะมีเพียงการแจ้งให้ผู้ซื้อทราบว่า การก่อสร้างจะเริ่มขึ้นเมื่อใด คาดว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด แต่ถ้าเป็นการโฆษณาห้องชุดในโครงการที่ก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้วต้องแจ้งเลขที่ทะเบียนอาคารชุด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีมาตรการควบคุมการโฆษณาขายบ้านและห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าว แต่ก็ยังมีผู้ประกอบการบางรายไม่ปฏิบัติตาม หรือพยายามเลี่ยงกฎหมายโดยปฏิบัติเป็นอย่างอื่นแทน เช่น กรณีโครงการต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับภาระผูกพันในที่ดินที่ตั้งโครงการ ซึ่งต้องระบุว่า “ที่ดินติดภาระจำนองกับธนาคาร หรือสถาบันการเงิน” โดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะระบุข้อมูลดังกล่าว และนำเสนอข้อความในลักษณะที่ว่าโครงการนี้สนับสนุนโครงการโดยธนาคารหรือสถาบันการเงินแทน หรือในกรณีที่ต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุญาตค้าที่ดินหรือจัดสรรที่ดิน หรือก่อสร้างอาคาร ก็มักจะพบว่ามีการระบุข้อความเพียงว่าใบอนุญาตอยู่ระหว่างดำเนินการ ขณะที่ข้อเท็จจริงแล้วอาจยังไม่ได้มีการยื่นขออนุญาตแต่อย่างใด

การโฆษณามักจะดำเนินการในเวลาก่อนการเปิดขายโครงการประมาณ 2 เดือน ในระหว่างช่วงของการขาย โดยจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับยอดขายในแต่ละช่วง แต่ควรมีความต่อเนื่องกัน การโฆษณาประชาสัมพันธ์นี้ทางเจ้าของโครงการอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้เอเจนซีเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ส่วนบุคลากรฝ่ายขายนั้นเจ้าของโครงการต้องจัดเตรียมพนักงานขาย ซึ่งในกรณีที่ผู้ประกอบการขายเองก็ต้องมีการอบรมก่อนทำการขาย เจ้าหน้าที่ฝ่าย

ขายต้องมีความมั่นใจในโครงการและรอบรู้ในรายละเอียดส่วนต่างๆ ของอาคารเป็นอย่างดี รวมทั้ง ราคาและเงื่อนไข ขั้นตอนในการดำเนินการเมื่อทำการจัดซื้อ ความคืบหน้าของโครงการ การจัดทำ สัญญา การชำระเงิน รวมทั้งบริการหลังการขาย โดยคอยติดตามบริการต่อผู้ซื้อเป็นระยะๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมพนักงานขายโครงการอาคารชุดหรือบ้านจัดสรรของไทยยังไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานหรือการออกกฎหมายใดออกมาเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานในส่วน of พนักงานขายในโครงการไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับการควบคุมผู้ประกอบการในการโฆษณาขายห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดนั้น แต่เดิมไม่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายอาคารชุดมาก่อน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2551) ซึ่งบัญญัติข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาไว้ดังนี้

“มาตรา 6/1 ในกรณีที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ทำการโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุด ต้องเก็บสำเนาข้อความหรือภาพที่โฆษณา หรือหนังสือชักชวนที่นำออกโฆษณาแก่บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะทำในรูปแบบใดไว้ในสถานที่ทำการจนกว่าจะมีการขายห้องชุดหมด และต้องส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดจัดเก็บไว้อย่างน้อยหนึ่งชุด

การโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ข้อความหรือภาพที่โฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่ยื่นพร้อมคำขอจดทะเบียน และต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ให้ชัดเจน

ให้ถือว่าข้อความหรือภาพที่โฆษณา หรือหนังสือชักชวนเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด แล้วแต่กรณี หากข้อความหรือภาพใดมีความหมายขัดหรือแย้งกับข้อความในสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด ให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด”

## (2) การทำสัญญาซื้อขายห้องชุด

สำหรับการควบคุมผู้ประกอบการอาคารชุดในการเข้าทำสัญญาซื้อขายห้องชุดกับผู้บริโภคนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ประกาศให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประเภท “ธุรกิจอาคารชุด” หรือ “ธุรกิจขายห้องชุด” ซึ่งหมายถึง การประกอบธุรกิจขายห้องชุดในอาคารชุดที่จะดำเนินการก่อสร้าง หรือกำลังดำเนินการก่อสร้าง หรือก่อสร้างเสร็จแล้วจะนำไปจดทะเบียนอาคารชุด หรือก่อสร้างเสร็จแล้วและได้จด

ทะเบียนอาคารชุดแล้ว เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดของสัญญาขายห้องชุดไว้ในลักษณะของการให้ใช้ข้อสัญญาที่มีสาระสำคัญ

ดังนั้น สัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดทำกับผู้บริโภคดังกล่าวจึงต้องมีข้อความในสัญญาซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ เช่น

- ต้องมีคำรับรองของผู้ประกอบการธุรกิจว่า ผู้ประกอบการธุรกิจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีคำมั่นว่าจะดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดให้แล้วเสร็จและจะนำไปจดทะเบียนอาคารชุด หรือกำลังดำเนินการก่อสร้างอาคารชุด หรือก่อสร้างอาคารชุดเสร็จแล้วและจะนำไปจดทะเบียนอาคารชุด หรือมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุด และผู้ลงนามในสัญญาเป็นผู้มีอำนาจลงนามผูกพันตามสัญญา

- แสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะผูกพันของที่ดิน อาคารและห้องชุดในอาคารชุด
- ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน ราคาขายและจำนวนพื้นที่ห้องชุดที่จะซื้อขาย
- วัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่ของอาคารชุด รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ส่วนกลางและสิ่งอำนวยความสะดวก

- ค่าภาษีเงินได้ ค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าอากรแสตมป์ในการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุด

- การบอกเลิกสัญญาของผู้ประกอบการธุรกิจและผู้ซื้อ
- การบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้บริโภคไปรับโอนกรรมสิทธิ์
- ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของอาคารชุดและห้องชุดของผู้

ผู้ประกอบการธุรกิจ

- ต้องไม่ใช่ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อ<sup>48</sup> คือ ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากความผิดของผู้ประกอบการธุรกิจ และข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อความชำรุดบกพร่อง หรือเพื่อการรอนสิทธิ เว้นแต่ ผู้บริโภคจะได้ยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรถึงความชำรุดบกพร่องหรือเหตุแห่งการรอนสิทธิ

---

<sup>48</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543

ในขณะที่ทำสัญญา แต่กรณีนี้ให้ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดนั้นมีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาคารชุดในการดำเนินธุรกิจ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำสัญญากับผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุด และประกาศให้ธุรกิจขายห้องชุดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา จึงส่งผลให้สัญญาต่างๆ ที่ทำขึ้นระหว่างผู้ซื้อและผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดต้องใช้ข้อความและไม่ใช้ข้อความตามที่กำหนดไว้ในประกาศ

สำหรับการควบคุมผู้ประกอบการอาคารชุดเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาตามกฎหมายอาคารชุดนั้น เดิมไม่เคยมีการกำหนดเกี่ยวกับการทำสัญญาขายห้องชุดของผู้ประกอบการอาคารชุดไว้ในกฎหมายอาคารชุดมาก่อน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดไว้ดังนี้

“มาตรา 6/2 สัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 กับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

สัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดตามวรรคหนึ่งส่วนใด มิได้ทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด สัญญาส่วนนั้นไม่มีผลใช้บังคับ”

ซึ่งจะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีเนื้อหาโดยรวมคล้ายกับมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ฉะนั้นจึงน่าจะมีหลักการทำนองเดียวกับกฎหมายจัดสรรที่ดิน ซึ่งต้องพิจารณาถึงมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ด้วยที่บัญญัติว่า ในกรณีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังนี้ จึงถือว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการประกอบธุรกิจอาคารชุดไว้โดยเฉพาะ บทบัญญัติเกี่ยวกับ

มาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายอาคารชุดซึ่งเป็นไปตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

### 5.2.3 การกำกับดูแลผู้ประกอบการหลังการขาย

#### (1) การจัดการและการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุด

การจัดการทรัพย์สินส่วนกลางต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และเป็นไปตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดด้วย เนื่องจากทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดเป็นทรัพย์สินซึ่งผู้เป็นเจ้าของห้องชุดแต่ละห้องมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินนี้ การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางจึงต่างกับการจัดการทรัพย์สินซึ่งเป็นเจ้าของรวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนอกจากนี้มาตรา 33 ยังกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง โดยมีการกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดต้องมีผู้จัดการหนึ่งคนเพื่อเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุดในการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งสำหรับการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางก็เช่นเดียวกัน กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 (7) แต่ในส่วนของการใช้ทรัพย์สินบุคคลนั้น มีมาตรา 13 วรรคสาม กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าของห้องชุดกระทำการใดๆ อันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อโครงสร้าง ความมั่นคง การป้องกันความเสียหายต่ออาคาร หรือการอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางและการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางไว้โดยเฉพาะ จึงต้องบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดว่าจะจัดการหรือกำหนดการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางอย่างไร เจ้าของห้องชุดก็ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น

จะสังเกตได้ว่า กฎหมายอาคารชุดไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะเหมือนเช่นกรณีของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเลย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า กฎหมายอาคารชุดมีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ประกอบการอาคารชุดที่จดทะเบียนอาคารชุดแล้วทุกโครงการ จะต้องดำเนินการจดทะเบียนตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดการและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งเป็นทรัพย์สินรวมของเจ้าของห้องชุดทุกห้องตามมาตรา 31 ดังนั้น ในการจัดการและดูแลอาคารชุดในส่วนที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่เจ้าของห้องชุดใช้ร่วมกันจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งกฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดจัดทำขึ้นพร้อมๆ กับการยื่นคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดนั้น เมื่อได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว

ผู้ประกอบการอาคารชุดจึงไม่มีหน้าที่ใดๆ ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง บทบัญญัติที่บังคับเกี่ยวกับการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะจึงไม่ปรากฏในกฎหมายอาคารชุด แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามมาตรา 32 วรรคแรก หากเจ้าของห้องชุดฝ่าฝืนข้อบังคับเป็นเหตุให้เจ้าของห้องชุดอื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ที่จะเป็นโจทก์ฟ้องร้องคือนิติบุคคลอาคารชุด และหรือเจ้าของห้องชุดที่ได้รับความเสียหาย หรือเจ้าของห้องชุดทุกห้องในกรณีก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนกลาง

## (2) การจัดการดูแลรักษาอาคารชุด (การตั้งนิติบุคคลอาคารชุด)

เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดต่อสำนักงานที่ดินจนได้รับหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดและหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ ผู้ประกอบการจะต้องตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการรักษาทรัพย์สินส่วนกลางโดยการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดด้วย

“นิติบุคคลอาคารชุด” หมายถึง นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดหรือพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และต้องจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเจ้าพนักงานที่ดิน โดยมีผู้จัดการเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้อาคารชุดที่จดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้วต้องจัดให้มีนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นด้วย ซึ่งนิติบุคคลอาคารชุดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนให้แก่เจ้าของร่วมในโครงการคอนโดมิเนียมนั้นๆ ในการคอยจัดการ ดูแลรักษา และซ่อมแซมทรัพย์สินส่วนกลางและให้มีอำนาจกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางที่เกิดจากการดำเนินการของนิติบุคคลดังกล่าว เจ้าของร่วมจะต้องร่วมกันรับผิดชอบตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง คือ ตามอัตราส่วนระหว่างราคาห้องชุดแต่ละห้องชุดกับราคารวมของห้องชุดทั้งหมดในขณะจดทะเบียน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นิติบุคคลอาคารชุด คือ บุคคลตามกฎหมายและตั้งขึ้นตามมาตรา 31 เพื่อทำหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด<sup>49</sup>

<sup>49</sup> วิชัย ตันติกุลานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47, น. 73.

การดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องกระทำเมื่อมีเจ้าของร่วม คือ มีเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดเกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อเจ้าของโครงการคอนโดมิเนียมหรือผู้ที่ได้รับจดทะเบียนอาคารชุดได้จดทะเบียนอาคารชุดแล้ว และได้มีการโอนขายห้องชุดห้องแรกเกิดขึ้น นับแต่นั้นผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดด้วย เพราะระบบอาคารชุดนั้นกฎหมายบังคับว่าต้องมีนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเพื่อเข้ามาจัดการดูแลรักษาเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง โดยผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดให้แก่ผู้ซื้อพร้อมกันกับคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 31

การขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดนั้นกระทำโดยการยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ที่อาคารชุดนั้นตั้งอยู่ โดยจะต้องยื่นเอกสารหลักฐาน 4 อย่างพร้อมกันกับคำขอ ดังนี้

1) หลักฐานในการจดทะเบียนอาคารชุดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกให้เพื่อแสดงว่าได้รับจดทะเบียนอาคารชุดไว้แล้ว

2) สำเนาข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งต้องมีสาระสำคัญของข้อบังคับอย่างน้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด

3) ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้จัดการให้ระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทนนิติบุคคล พร้อมทั้งหลักฐานการแต่งตั้งและหลักฐานแสดงการก่อตั้งนิติบุคคลนั้นด้วย

4) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดตามมาตรา 37 (ถ้ามี)

การดำเนินงานของนิติบุคคลอาคารชุดหลังจากมีการทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดกันเรียบร้อยแล้ว เจ้าของร่วมหรือเจ้าของห้องชุดทั้งหมดอาจจะตกลงกันจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นก็ได้ โดยเจ้าของร่วมจะต้องเข้าร่วมประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ประกอบไปด้วยกรรมการไม่เกิน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยมติของที่ประชุมใหญ่ของเจ้าของร่วม ส่วนวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดเป็นตัวแทนของเจ้าของห้องชุดทั้งหมด มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุดนั้น พร้อมทั้งร่วมกันเลือกตั้งกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด โดยคณะกรรมการอาคารชุดจะต้องแต่งตั้งผู้จัดการบริหารของนิติบุคคลอาคารชุดเข้ามา

บริหารงาน โดยผู้จัดการเป็นผู้แทนนิติบุคคลอาคารชุดและมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารภายใต้ข้อบังคับหรือมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม โดยผู้จัดการจะต้องประสานงานกับคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดอย่างใกล้ชิดและรายงานผลการปฏิบัติงานให้ทราบ

อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด มีดังนี้

1. จัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด
2. ปฏิบัติตามมติของที่ประชุมเจ้าของร่วม (เจ้าของห้องชุด) หรือตามมติของคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้โดยไม่ขัดต่อข้อบังคับ
3. กรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้จัดการมีอำนาจจัดการในกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางด้วยตนเอง ไม่ต้องรอมติของที่ประชุมเจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุด แต่ต้องเป็นเรื่องที่ทำไปเพื่อความปลอดภัยของอาคารชุด หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น กรณีหลังคาอาคารชุดรั่ว หรือท่อน้ำประปารั่วต้องรีบจัดการซ่อมแซมโดยเร็ว เป็นต้น

4. ผู้จัดการเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุดนั้น กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องต่างๆ รวมทั้งนิติกรรมสัญญาในนามของนิติบุคคลอาคารชุดได้ ภายในขอบเขตของกฎหมายและภายใต้ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดหรือมติของเจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งต้องไม่ขัดต่อข้อบังคับ

ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง เว้นแต่เป็นกิจการที่กำหนดมอบหมายให้ผู้อื่นทำแทนได้ จึงจะสามารถมอบหมายงานแก่ผู้อื่นได้ ซึ่งทำให้มักมีปัญหาที่พบในทางปฏิบัติอยู่เสมอว่า ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นผู้ดำเนินโครงการอาคารชุดได้แต่งตั้งพวกพ้องของตนเองเข้าเป็นผู้จัดการอาคารชุดเพื่อแสวงหาประโยชน์อยู่เนืองๆ และใช้วิธีการบริหารที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของบุคคลเพียงคนเดียว การพิจารณาจึงอาจไม่รอบคอบเพียงพอ อย่างไรก็ตาม หากผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดบริหารอาคารชุดไม่สุจริต ไม่โปร่งใส และเป็นธรรม เจ้าของร่วมก็สามารถถอดถอนผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดและแต่งตั้งผู้จัดการคนใหม่ได้ โดยการประชุมเจ้าของร่วมตามมาตรา 48 (2) แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ

ดังนั้น นอกจากผู้ประกอบการในธุรกิจอาคารชุดจะต้องดำเนินการขอจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดและแต่งตั้งผู้จัดการบริหารของนิติบุคคลอาคารชุด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้การจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องมีระเบียบข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นด้วย เพื่อใช้เป็นกฎระเบียบข้อบังคับแก่เจ้าของร่วมในการอยู่ร่วมกันในอาคารชุดนั้นๆ เนื่องจากการอยู่อาศัยในอาคารชุดเป็นการอยู่อาศัยร่วมกัน จึง

จำเป็นต้องมีข้อบังคับซึ่งเป็นเสมือนข้อตกลงร่วมกันที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในอาคารชุดจะต้องถือปฏิบัติและที่สำคัญเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานของนิติบุคคลอาคารชุด ด้วยเหตุนี้การร่างข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดจึงเป็นสิ่งสำคัญและควรร่างให้มีผลบังคับอย่างจริงจังโดยอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งถ้าหากข้อบังคับที่ร่างขึ้นเป็นข้อบังคับที่หละหลวมและไร้ประสิทธิภาพจะทำให้เกิดปัญหาที่ยุ่งยากในการอยู่ร่วมกันต่อไปได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงได้กำหนดให้ทุกอาคารต้องมีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น

- ชื่อ นิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งต้องมีคำว่า “นิติบุคคลอาคารชุด”
- วัตถุประสงค์ตามมาตรา 33
- ที่ตั้งสำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด
- การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินกลาง เป็นต้น

ในการจดทะเบียนโอนห้องชุดในครั้งแรก ผู้ขอต้องแนบสำเนาข้อบังคับไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย หากเจ้าของห้องชุดส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อบังคับที่มีอยู่มีความไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าเป็นข้อบังคับทั่วไปก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยเสียงข้างมากของมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม แต่ถ้าเป็นข้อบังคับเรื่องสำคัญ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้หรือการจัดการทรัพย์สินกลาง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนค่าใช้จ่ายร่วมกัน จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคะแนนเสียงเจ้าของร่วมทั้งหมด และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับจะต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยจึงมีผลใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่า การจัดการดูแลรักษาอาคารชุดเป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินกลาง ซึ่งเป็นทรัพย์สินรวมของเจ้าของห้องชุดทุกห้อง การดูแลรักษาทรัพย์สินกลางเพื่อให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถและความสุจริตของผู้จัดการนิติบุคคลในการบริหารจัดการ แต่การออกแบบและก่อสร้างอาคาร การรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณโครงการ หรือการบริหารงานอาคารชุด ซึ่งรวมถึงงานบริการเกี่ยวกับการขายที่ต้องติดต่อประสานงานกับประชาชน ผู้บริโภค และหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ ล้วนแต่เป็นหน้าที่และเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้บริหารอาคารชุดทั้งสิ้น ดังนั้น การที่จะได้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ดีก็ขึ้นอยู่กับทางเลือกเฟ้นของเจ้าของร่วมโดยผ่านทางมติที่ประชุมใหญ่ แต่หากอยากได้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ดีมีจิตสำนึกและมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อห้องชุดก็ต้องพิจารณาเลือกผู้ประกอบการจากผลงานที่ผ่านมาและประสบการณ์

ในการทำธุรกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ซื้อมักไม่ได้ศึกษาข้อมูลของผู้ประกอบการโดยละเอียด เนื่องจากไม่มีศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เอื้อต่อการตรวจสอบและไม่มีกฎหมายบังคับให้บริษัทหรือผู้ประกอบการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริหารงานหรือผลประกอบการทั้งหมดที่ผ่านมาของผู้ประกอบการรายนั้นๆ ต่อผู้บริโภค

ฉะนั้น เมื่อไม่มีมาตรการและขั้นตอนในการคัดกรองหรือควบคุมตรวจสอบผู้ประกอบการในธุรกิจอาคารชุด ปัญหาที่ผู้บริโภคต้องประสบจากกรณีนี้ที่ผู้ประกอบการไม่มีความรับผิดชอบในการบริหารกิจการ มีเจตนาฉ้อฉลไม่คืนเงินดาวน์ หรือละทิ้งโครงการ หรือแม้แต่การก่อสร้างอาคารที่ไม่มีคุณภาพและเลียงกฎหมาย ก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข ผู้บริโภคส่วนใหญ่จึงต้องสู่มเสี่ยงในการตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยหรือห้องชุดจากโครงการหนึ่งๆ โดยอาศัยเพียงข้อมูลและข้อเท็จจริงเท่าที่ตนเองทราบมาเพื่อประกอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติและจรรยาบรรณของผู้ประกอบการในโครงการนั้นๆ ซึ่งมักไม่เพียงพอและไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริง ผู้บริโภคบางรายอาจได้ข้อมูลในการตัดสินใจจากประสบการณ์ของลูกค้าเดิมในโครงการเก่า ซึ่งมักเป็นข้อเท็จจริงที่มีประโยชน์ แต่บางรายอาจตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยจากโครงการซึ่งไม่มีคุณภาพ แต่ดูแล้วมีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้โดยพิจารณาเพียงแต่ข้อมูลตามสื่อโฆษณาต่างๆ ที่นำเสนอต่อประชาชนทั่วไปเท่านั้น

### 5.3 การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลต่างด้าว

#### 5.3.1 การควบคุมผู้ประกอบการต่างด้าวในการเข้ามาดำเนินธุรกิจ

กฎหมายควบคุมคนต่างด้าวที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของไทย สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่<sup>50</sup>

1. กฎหมายสำหรับชาวต่างชาติที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะการเข้ามาประกอบกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ (Users) ซึ่งกฎหมายไทยค่อนข้างที่จะมีความยืดหยุ่นสำหรับกลุ่มนี้ อาทิ ธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงาน หรือต้องการที่จะซื้อที่อยู่อาศัยในเมืองไทย สำหรับผู้ที่เข้ามาลงทุนประกอบกิจการอันช่วยสร้างรายได้ให้แก่คนในประเทศ เช่น การสร้างงานให้แก่คนในพื้นที่ เป็นการ

<sup>50</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2552 จาก <http://www.positioningmag.com/prnews/prnews.aspx?id=57523>

ประกอบกิจการที่เพิ่มมูลค่าการส่งออกหรือสนับสนุนการจ้างแรงงานในประเทศ เป็นการประกอบกิจการที่ยังไม่มีในประเทศหรือไม่เพียงพอ มีกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยหรือเป็นการพัฒนาด้านเทคโนโลยี หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์การให้การส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ นิติบุคคลต่างด้าวผู้ได้รับการส่งเสริมสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่พักอาศัยได้ โดยที่ตั้งสำนักงานให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกิน 5 ไร่ ที่ดินเพื่อที่พักอาศัยของผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการให้ได้ไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินที่เป็นที่พักอาศัยของคณงานให้ได้ไม่เกิน 20 ไร่ หรืออาจพิจารณาเป็นกรณีตามความจำเป็น

สำหรับการซื้อที่อยู่อาศัยของชาวต่างชาติกฎหมายกำหนดให้คนต่างชาติสามารถซื้อคอนโดมิเนียมได้ โดยที่กฎหมายไม่กำหนดราคาขั้นต่ำในการซื้อห้องชุด เพียงแต่อนุญาตให้คนต่างชาติซื้อห้องชุดได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2550 รับหลักการให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเพดานสัดส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์พื้นที่ในอาคารชุดโดยบุคคลหรือนิติบุคคลต่างด้าว จากเดิมกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 49 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นไม่เกินร้อยละ 70 สำหรับบางพื้นที่ นอกจากนี้สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย กฎหมายไทยอนุญาตให้สำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลต่างด้าวที่นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาท ในธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่ง อาทิ ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล กองทุนรวม หรือการลงทุนโดยตรง สามารถซื้อที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ โดยต้องดำรงการลงทุนไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี ที่ดินต้องอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรือเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายผังเมืองและอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหาร

2. กฎหมายสำหรับผู้เข้ามาพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ (Developers) กฎหมายไทยค่อนข้างมีความเข้มงวดต่อชาวต่างชาติที่จะเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศ ทั้งนี้ หากนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการเข้ามาซื้อที่ดินในประเทศเพื่อพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์นั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

### (1) การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและหมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีได้ก่อตั้งหรือจัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามกฎหมายของประเทศไทย

โดยปกติบุคคลต่างด้าวในปัจจุบันนี้ไม่มีสิทธิถือที่ดินในประเทศไทยทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล นอกจากนี้กฎหมายบัญญัติยกเว้นให้ถือที่ดินได้เท่านั้น การถือที่ดินในที่นี้

หมายถึงการถือสิทธิในที่ดิน ซึ่ง “สิทธิในที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย<sup>51</sup> ดังนั้น การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว นั้น จึงหมายความถึงการกำหนดกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินในประเทศไทยของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การถือสิทธิในที่ดิน ได้แก่

1. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ เข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน

คำว่า “กรรมสิทธิ์” ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยามไว้ แต่ก็ถือกันว่า กรรมสิทธิ์ เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง กล่าวคือเป็นสิทธิที่มีเหนือตัวทรัพย์สินที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้ ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึงสิทธิในการแสดงความเป็นเจ้าของเป็นอำนาจที่เจ้าของสามารถใช้สอย จำหน่าย ได้ดอผล ติดตามและเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือเอาไว้ ตลอดจนขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ หมายถึง ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นต้น

2. ถือสิทธิครอบครองในที่ดินในฐานะเจ้าของ เช่น เข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินมือเปล่า มี ส.ค. 1, น.ส. 3, น.ส. 3 ก. หรือใบไต่สวน เป็นต้น ทั้งนี้ไม่รวมถึงการถือสิทธิครอบครองในฐานะผู้เช่า ผู้อาศัย หรือครอบครองอย่างอื่นซึ่งมิใช่แสดงว่าคนต่างด้าวนั้นครอบครองในฐานะเจ้าของ

สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตนตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 การจะวินิจฉัยว่าสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ต้องวินิจฉัยตามเหตุการณ์ข้อเท็จจริงในกริยายึดถือ อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาจะยึดถือเอาไว้เพื่อตน ประกอบกับสภาพของทรัพย์สินที่ยึดถือตามพฤติการณ์ในคดีเป็นเรื่องๆ ไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2476) อย่างไรก็ตาม สิทธิครอบครองตามความหมายในคำนิยามของประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ต้องหมายความรวมถึง สิทธิครอบครองที่ดินในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ไม่ใช่ครอบครองในลักษณะที่เป็นเพียงผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน หรือผู้ทรงสิทธิอาศัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>51</sup> วรุฒิ เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2550), น. 9.

ดังนั้น ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง จึงหมายถึง ที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างอื่น เช่น ที่ดินที่มีเพียงใบเทียบย่อ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต ใบจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หลักฐานแสดงการทำประโยชน์หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และยังรวมถึงที่ดินที่ราษฎรได้เข้าไปครอบครองโดยพลการซึ่งไม่มีหนังสือที่เป็นเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินนั้นด้วย<sup>52</sup>

แต่เดิมนั้นประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 8 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว มาตรา 86 เคยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่คนต่างด้าว โดยกำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะได้อำนาจที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้ยกเลิกบทสนธิสัญญาเกี่ยวกับการถือสิทธิในที่ดินระหว่างประเทศไทยกับประเทศสัญชาติของคนต่างด้าวหมดแล้ว ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถได้อำนาจกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบทสนธิสัญญาตามมาตรา 86 ได้อีกต่อไป ยกเว้นจะได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวอีก ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ปว. 281) ซึ่งเป็นประกาศที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพต่างๆ ตามบัญชีรายชื่ออาชีพข้างท้ายประกาศ ซึ่งในบัญชี ก. ท้ายประกาศดังกล่าวกำหนดให้อาชีพ “การค้าที่ดิน” เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย จึงทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่สามารถซื้อขายที่ดินในประเทศไทยได้

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันรัฐบาลได้ผ่อนปรนข้อกฎหมายให้คนต่างด้าวสามารถได้อำนาจกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย โดยมีข้อยกเว้นอยู่ 3 กรณีด้วยกัน ดังนี้

**กรณีแรก** คือ กรณีคนต่างด้าวที่นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ตามมาตรา 96 ทวิ และมาตรา 96 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บทกฎหมายทั้งสองมาตรานี้ถูกบัญญัติเพิ่มขึ้นในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 เพื่อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 86 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคนต่างด้าว เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาลงทุนในกิจการที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ในด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย สามารถได้อำนาจที่ดินในประเทศไทยเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยมีเหตุผลดังนี้

<sup>52</sup> เฟิงอ้าง, น. 10.

1. เป็นการอำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบกิจการในราชอาณาจักร

2. เป็นปัจจัยเสริมในการตัดสินใจที่จะเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวดังกล่าว

3. เป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจอุตสาหกรรมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาภาวะซบเซา

ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

การได้มาซึ่งที่ดินในประเทศไทยของคนต่างด้าวโดยไม่จำเป็นต้องมีบทสนธิสัญญากับประเทศไทย ตามมาตรา 96 ทวิ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นคนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาท

2. อาจได้มาซึ่งที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย

3. ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 ประเภทธุรกิจที่คนต่างด้าวลงทุนต้อง

(1) เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือ

(2) เป็นกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศให้เป็นกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนได้

4.2 ระยะเวลาการดำรงการลงทุนต้องไม่น้อยกว่า 3 ปี

4.3 บริเวณที่ดินที่อนุญาตให้คนต่างด้าวได้มานั้นต้องอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรือบริเวณที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

อย่างไรก็ตามสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขว่าต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

หากต่อมาคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 96 ทวิ กระทำผิดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวมาข้างต้น กฎหมายบังคับให้คนต่างด้าวนั้นต้องจัดการจำหน่ายที่ดินที่ได้มาภายในเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนดตามมาตรา 96 ตริ แต่หากเป็นกรณีที่คนต่างด้าวไม่ได้ใช้ที่ดินที่ได้มานั้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายในกำหนดเวลา

2 ปี นับแต่วันจดทะเบียนการได้มาซึ่งที่ดิน ก็ให้สิทธิกรรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นตาม มาตรา 96 ตีรวรรคสอง

กรณีที่สอง คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนภายใต้การส่งเสริมการลงทุนจาก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 สามารถมี กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่นิติบุคคลต่างด้าว ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานและที่พักอาศัย ตาม ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 4/2544 มีจำนวนดังนี้

- ที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานของกิจการที่ได้รับส่งเสริมให้ถือครองไม่เกิน 5 ไร่
  - ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการให้ถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่
  - ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของคณงาน ให้ถือครองได้ไม่เกิน 20 ไร่
- ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นสำนักงานจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็น รายๆ ไป

และกรณีที่สาม คนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ ตามกฎหมาย ว่าด้วยอาคารชุด ซึ่งในมาตรา 19 และ 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้ระบุให้คนต่างด้าวหรือนิติ บุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ โดยเมื่อรวมกันแล้ว ต้องถือกรรมสิทธิ์ไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดภายในอาคารชุดในขณะที่ขอจด ทะเบียนอาคารชุดนั้น ซึ่งแต่เดิมก่อนมีการแก้ไขกฎหมายในปี 2542 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ให้สิทธิคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้เพียงร้อยละ 40 แต่เพื่อ อำนวยความสะดวกในการซื้อห้องชุดของคนต่างด้าว ตลอดจนเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาสภาวะซบเซาซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟู เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่อาจ ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ มีรายละเอียดดังนี้

1. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

3. นิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

ซึ่งในมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้นิติบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว คือ (1) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี และ (2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน เป็นต้น

และมาตรา 98 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 97 เข้าถือหุ้นหรือลงหุ้นแล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลอื่นนั้นเป็นคนต่างด้าว”

4. นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

5. คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศหรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 จะอนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ 49 แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วมีการซื้อขายอาคารชุดแก่คนต่างด้าวเพียงร้อยละ 17 ของจำนวนอาคารชุดทั้งหมด<sup>53</sup> เพราะผู้ประกอบการอ้างว่า นักลงทุนต่างประเทศบางรายต้องการที่จะซื้ออาคารชุดทั้งหมดมากกว่าการได้รับสิทธิเพียงร้อยละ 40 หรือร้อยละ 49 เพื่อจะได้นำไปประกอบธุรกิจให้เช่าหรือจำหน่ายอาคารชุดได้ ดังนั้น ถ้ามีการผ่อนผันให้นักลงทุนต่างชาติสามารถซื้ออาคารชุดได้ทั้งโครงการหรือ 100% เพื่อนำไปบริหารและประกอบธุรกิจต่อไปได้ ก็จะเป็นการกระตุ้นให้นักลงทุนต่างชาติตัดสินใจเข้ามาลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการ

<sup>53</sup> ข้อมูลจาก Bangkok Post , 11 June 1998.

พยายามผลักดันและนำเสนอแนวคิดให้ต่างชาติถือครองห้องชุดได้เกินกว่า 49% ในบางพื้นที่ เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร หัวหิน พัทยา ภูเก็ต ฯลฯ ไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เพื่อรองรับตลาดคอนโดมิเนียมที่เติบโตอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ยังไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และยังคงไว้ซึ่งข้อจำกัดในการถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าวไว้เช่นเดิม

## (2) การจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ถึงแม้ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะพยายามผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขผ่อนปรนกฎระเบียบต่างๆ ให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนได้สะดวกและเพิ่มการให้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการเข้ามาประกอบธุรกิจในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวนั้นก็ยังคงถูกจำกัดและควบคุมโดยข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่ดี ซึ่งได้แก่ มาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน, พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งจำกัดสิทธิคนต่างด้าวให้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของโครงการทั้งหมด และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นต้น

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่รัฐนำมาใช้บังคับแทนและยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งเดิมนั้นการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวต้องอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว. 281) ซึ่งถูกใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ประกอบกับมีหลักการบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การลงทุนและการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน รัฐจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ และให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกฎหมายในส่วนที่เป็นการจำกัดสิทธิการลงทุนของคนต่างด้าวก็ยังคงมีเนื้อหาทำนองเดียวกับ ปว. 281 เนื่องจากมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง ซึ่งในข้อ 9 ของบัญชีหนึ่ง ทำยพระราชบัญญัติฯ ก็ยังคงห้ามมิให้คนต่างด้าวทำการค้าที่ดินหรือประกอบอาชีพซื้อขายโครงการอสังหาริมทรัพย์ เฉกเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ใน ปว. 281

จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยค่อนข้างเอื้ออำนวยให้กับชาวต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีกฎระเบียบที่อำนวยความสะดวก

สะดวกให้แก่การใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว มากกว่าชาวต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่เปิดกว้างสำหรับนักลงทุนต่างชาติและมีข้อจำกัดสิทธิมากพอสมควรในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ดังนั้น นักลงทุนต่างชาติ บุคคลหรือนิติบุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามาทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของไทยตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และนอกจากนี้ถ้าเป็นนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ก็ยังต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ด้วย ซึ่งส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติหรือบุคคลต่างด้าวไม่อาจเข้ามาเป็นผู้ประกอบการในธุรกิจจัดสรรที่ดินได้เลย เนื่องจากการจัดสรรที่ดินหรือการจำหน่ายที่ดินเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป อยู่ในความหมายของการค้าที่ดินอันเป็นอาชีพหนึ่งที่กฎหมายห้ามมิให้บุคคลต่างด้าวประกอบกิจการดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ส่วนการลงทุนในธุรกิจอาคารชุดนั้น ผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลต่างด้าวสามารถเข้ามาเป็นผู้ประกอบการได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับและกฎเกณฑ์ของกฎหมายอาคารชุด ดังมีรายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จะเห็นได้ว่า รัฐได้ออกมาตรการทางกฎหมายออกมามากมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์และจัดสรรที่ดินของภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวก็ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมและกฎหมายยังขาดการพัฒนาเพื่อควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมจรรยาบรรณและจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจในโครงการที่อยู่อาศัย และอาจนำมาซึ่งปัญหาอันเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ เช่น สถานการณ์วิกฤตสินเชื่อที่อยู่อาศัยด้อยคุณภาพ (ซับไพร์ม) ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือกรณีวิกฤตเศรษฐกิจของไทยยุคฟองสบู่แตกในปี 2540 ซึ่งถือเป็นบทเรียนครั้งสำคัญในอดีตและอาจถือได้ว่าผู้ประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าวด้วย ฉะนั้น การขาดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมทางวิชาชีพจึงเป็นช่องทางในการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในวงราชการและเอกชนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ที่ผ่านมามีทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพและองค์กรวิชาชีพเกี่ยวกับผู้ประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้าขายอสังหาริมทรัพย์ต่างก็ได้พยายามพัฒนาวิชาชีพและผลักดัน

มาตรการทางกฎหมายที่จะใช้สำหรับควบคุมการประกอบวิชาชีพเหล่านี้ แต่ในส่วนของผู้ประกอบการหรือเจ้าของผู้บริหารโครงการกลับยังไม่มีสมาคม องค์กร หรือหน่วยงานใดผลักดันให้มีการออกกฎหมายควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ต่างก็มีการดำเนินการเพื่อควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์มานานมากแล้ว แม้แต่เวียดนามและกัมพูชาเอง ทางราชการก็ได้มีการออกกฎเกณฑ์มาตรฐานและจรรยาบรรณตลอดจนการควบคุมวิชาชีพกันแล้ว ดังนั้น นอกเหนือไปจากการศึกษากฎหมายภายในประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การศึกษาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จากต่างประเทศก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อสรรหามาตรการที่เหมาะสมแก่การพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งรวมถึงตัวผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ดังจะได้ศึกษาในบทต่อไป