

บทที่ 3

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน ก่อตั้งกรรมสิทธิ์อาคารชุดของไทย

กระบวนการด้านการจดทะเบียนก่อตั้งระบบกรรมสิทธิ์อาคารชุดของไทย นอกจากจะมีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมโดยตรง กล่าวคือเริ่มตั้งแต่การยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุด การตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียน การพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนถึงการจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนอาคารชุด ได้แก่ กฎหมายผังเมือง, กฎหมายควบคุมอาคาร, กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญของกฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการด้านการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ตลอดจนความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายอาคารชุดและกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

1.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการกฎหมายอาคารชุด

เหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 67 ลงวันที่ 30 มกราคม 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2522 เป็นต้นมา กล่าวคือ "ในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มตัวมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกออกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถ

ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของคนแยกจากกันเป็นสัดส่วน และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนี้สมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย"

จากบันทึกหมายเหตุดังกล่าวจะพบว่า เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้ ได้อ้างปัญหาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายแพ่งเดิมไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้สามารถทราบถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายหลักของกฎหมายฉบับนี้ได้ โดยอาจแยกออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดให้ผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของคนแยกออกจากกันเป็นสัดส่วน
2. เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารเดียวกันสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกัน
3. เพื่อวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมอันเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย

สำหรับเหตุผลและเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ได้ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า "โดยที่เป็นการสมควรให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินเหมือนคนต่างด้าวบางประเภทได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

1.2 หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ พอสรุปได้ 4 ประการคือ

1. วางหลักการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ห้องชุด หรือทรัพย์ส่วนบุคคลนอกห้องชุด (ถ้ามี) ในแต่ละส่วนของบุคคลเป็นเอกเทศ และขณะเดียวกันก็มีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ซึ่งมีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน หลักการนี้ต่างจากหลักกรรมสิทธิ์ร่วม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันเป็นสัดส่วนได้
2. วางหลักเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพย์ส่วนกลางและการเสียค่าใช้จ่าย และค่าภาษีอากรร่วมกันในการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลาง โดยให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่เจ้าของแต่ละหน่วยห้องชุดที่อยู่ในทรัพย์ส่วนกลาง หรือตามส่วนแห่งประโยชน์ที่มีต่อห้องชุดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือการงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่าง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม อีกทั้งยังมีบทบัญญัติให้อาคารชุดจัดตั้งเป็นนิติบุคคลนั้น เพื่อดูแล และจัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลางที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในอาคารชุดแต่ละแห่งอย่างมีระบบ หลักการนี้มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายควบคุมการจัดสรรเอกชน ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งไม่มีบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้รองรับไว้แต่อย่างใด
3. มีการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์สำหรับห้องชุดแต่ละหน่วยเพื่อให้เป็นหลักฐานในการจำหน่ายจ่ายโอน หรือก่อให้เกิดภาระติดพันได้โดยสะดวก อีกทั้งยังเป็นหลักฐานความเชื่อถือที่ใช้ยันกับบุคคลภายนอกทั่วไป
4. วางหลักเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมห้องชุด การจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ตลอดจนการจดทะเบียนเลิกอาคารชุด

1.3 สาระสำคัญของการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

การก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นั้น กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขจะต้องกระทำโดยวิธีการนำที่ดิน และอาคารไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ปรากฏว่ายังมีได้มีการจดทะเบียน แม้ว่าอาคารนั้นจะมีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ตามความหมายของอาคารชุดก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นอาคารชุดและอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอาคารชุด ซึ่งการยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6 บัญญัติว่าผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารใดประสงค์จะจดทะเบียนที่ดินและอาคารนั้นให้เป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วย

- (1) โฉนดที่ดิน²
- (2) แผนผังอาคารชุด
- (3) อัตราร่วมที่เข้าของห้องชุดแต่ละห้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง ตามมาตรา 14
- (4) รายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด ทรัพย์ส่วนบุคคล และทรัพย์ส่วนกลาง
- (5) คำรับรองของผู้ยื่นคำขอว่า อาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นไม่ติดการจำนอง เว้นแต่การจำนองอาคารรวมกับที่ดิน
- (6) หลักฐานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามนัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 434/2522 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2522

²โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายกำหนดผู้ที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุด ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ทั้งที่ดินและอาคาร ถ้ามีกรรมสิทธิ์เฉพาะที่ดิน หรืออาคาร แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใด ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพึงรับ จดทะเบียนให้ได้ อีกทั้งจะต้องมีเอกสารต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเป็นหลักฐาน ในการประกอบการพิจารณาการจดทะเบียนอาคารชุดด้วย ทั้งนี้เพราะการจดทะเบียน อาคารชุดมีความมุ่งหมายก็เพื่อให้มีการเปิดเผยสาระสำคัญต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐานที่แน่นอน ให้มหาชนได้ทราบและสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้ซื้อห้องชุด ก่อนที่จะตกลงเข้าทำสัญญา หรือเป็นหลักประกันแก่ผู้ซื้อว่าจะได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบุคคล และทรัพย์สินกลาง ตามที่ตกลงไว้กับผู้จดทะเบียนถูกต้องครบถ้วนตรงกับเอกสารต่าง ๆ ที่ยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนไว้ ตลอดจนยังเป็นการป้องกันมิให้ความเสียหายอาจเกิด แก่ประชาชนฐานะผู้ซื้อทั่วไปในภายหลังด้วย จะเห็นได้ว่า คำขอจดทะเบียนดังกล่าวข้างต้น เป็นตราสารจัดตั้งพื้นฐานที่กำหนดรายละเอียดเรื่องทรัพย์สินบุคคล ทรัพย์สินกลางใน อาคารชุดว่ามีอยู่อย่างไร อีกทั้งการมีกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินต่าง ๆ เหล่านี้ มีขอบเขต และสัดส่วนเพียงใด ซึ่งนับว่าเป็นกรอบหรือกติกาเบื้องต้นในการเข้ามาอยู่อาศัยในอาคารชุด ซึ่งผู้ซื้อจะต้องพิจารณาไตร่ตรองด้วยความรอบคอบก่อนเข้าทำสัญญา

อย่างไรก็ตามในส่วนของอาคารที่นำมาจดทะเบียนนั้นอาจเป็นอาคารเดี่ยว หรือกลุ่มของอาคารหลายอาคารรวมกัน³ ซึ่งอาคารเหล่านั้นจะเป็นอาคารเก่า (อาคาร ที่มีอยู่เดิม) หรืออาคารที่สร้างขึ้นใหม่ก็ได้ เพียงแต่จะต้องเป็นอาคารได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว⁴ และมีลักษณะเป็นอาคารชุด กล่าวคือ อาคารนั้นสามารถแยกเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบุคคล และทรัพย์สินกลาง โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารและใช้เป็นอาคารชุด ประกอบด้วย ห้องชุด และทรัพย์สินส่วนบุคคลนอกห้องชุด (ถ้ามี) ทรัพย์สินกลางได้จึงจะรับ จดทะเบียนเป็นอาคารชุดต่อไปได้⁵

³หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1466 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2536

⁴หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0615/3782 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2525

⁵กฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ข้อ 6 (3)

แต่ทั้งนี้ อาคารที่นำมาจดทะเบียนเป็นอาคารชุดจะต้องปราศจากภาระผูกพันใด ๆ หรือไม่ติดภาระจำนอง เว้นแต่การจำนองอาคารรวมที่ดินซึ่ง เจ้าหนี้ผู้รับจำนองยินยอมให้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดก่อน และยินยอมที่จะรับชำระหนี้จากห้องชุดแต่ละห้องชุดตามจำนวนเงินที่ได้ตกลงกัน ส่วนในกรณีของที่ดินนั้น หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอาคาร คือ ต้องปราศจากภาระผูกพันใด ๆ แต่ในกรณีที่ที่ดินนั้นติดภาระจำนองซึ่ง เจ้าหนี้ผู้รับจำนองยินยอมให้มีการจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ไม่ห้ามมิให้จดทะเบียนอาคารชุดแต่ประการใด⁶ ส่วนในการจดทะเบียนอาคารชุดนั้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาค่าของจดทะเบียนอาคารชุดแล้วเห็นว่า ถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังที่กล่าวต่อไปในข้อ 1.4 ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนอาคารชุด และประกาศการจดทะเบียนลงในราชกิจจานุเบกษาต่อไป⁷ จากนั้นกระบวนการด้านการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมห้องชุดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าของร่วมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาคารชุด ตลอดจนการเลิกอาคารชุด ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น

⁶พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 7 วรรคสาม และกฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ข้อ 6 (1), (2)

⁷พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 7 วรรคท้าย

1.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการจดทะเบียนอาคารชุด

1. การยื่นคำขอ ⁸

1. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนที่ดินและอาคารนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา แห่งท้องที่ที่ดินและอาคารนั้นตั้งอยู่ ตามแบบ อ.ช.1 พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

1.1 โฉนดที่ดิน

1.2 แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ตั้งของอาคารชุดแต่ละหลัง และสิ่งปลูกสร้าง โดยมีมาตราส่วน 1:500 หรือ 1:1000 ตามความเหมาะสม

1.3 แผนผังแสดงรายละเอียดของอาคารชุดแต่ละชั้น โดยระบุความกว้าง ความยาว ความสูง และเนื้อที่ รวมทั้งหมายเลขประจำของห้องชุดแต่ละห้องชุด *

1.4 แผนผังและรายการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคล และทรัพย์สินกลางในอาคารชุดนั้น

1.5 บัญชีแสดงรายการเกี่ยวกับอัตราส่วนที่เข้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกลาง ตามแบบ อ.ช.5

1.6 คำรับรองเป็นหนังสือของผู้ยื่นคำขอว่าอาคารนั้นไม่ติดการจำนอง เว้นแต่การจำนองอาคารรวมกับที่ดิน

1.7 ใบอนุญาตหรือหลักฐานอื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้ ดังนี้

ก. ใบอนุญาตให้ก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามมาตรา 21 หรือใบรับแจ้ง ตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ข. ใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (แบบ อ.6)

8กฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ข้อ (1), (2) และ (3) และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2523 ข้อ (3), (4), (7) และ (8) และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2537 ข้อ 3 (7)

มีข้อสังเกตข้อ 1.3 เกี่ยวกับหมายเลขประจำของห้องชุดแต่ละห้องชุดนั้น กรมการปกครองและกรุงเทพมหานคร ได้วางหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการออกเลขที่บ้านสำหรับอาคารชุดและห้องชุดของอาคารชุดแต่ละหลังว่า ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาตรา 35 วรรค 2 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 11 ข้อ 31 และ 32 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการเกี่ยวกับการออกเลขที่บ้านสำหรับอาคารชุดโดยสรุป⁹ คือ บ้านที่ปลูกเป็นอาคารชุดให้กำหนดบ้านเลขที่ทุกห้อง โดยถือว่าห้องหนึ่ง ๆ เป็นบ้านหลังหนึ่ง โดยให้ติดบ้านเลขที่ทุกห้อง เรียงตามลำดับจากห้องข้างล่างขึ้นไปหาชั้นบน ส่วนขั้นตอนในการดำเนินการนั้น เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งการปลูกสร้างอาคาร จะเรียกหลักฐานเกี่ยวกับการสร้างอาคารชุด และบัตรประจำตัวของผู้แจ้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ตรวจสอบสภาพความเป็นบ้าน กำหนดบ้านเลขที่ กำหนดเลขรหัสประจำบ้าน และจัดทำทะเบียนบ้าน สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเข้าบ้าน และมอบให้ผู้แจ้งเป็นหลักฐานแล้ว รายงานการกำหนดเลขรหัสประจำบ้าน ให้สำนักทะเบียนกลางทราบต่อไป ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอาคารชุด ได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2536 มีมติว่า หมายเลขประจำห้องชุดแต่ละห้องชุดตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2523 ข้อ 3 (3) ให้หมายถึง เลขที่บ้านซึ่งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นกำหนดให้

2. เมื่อยื่นคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นพร้อมกับคำขอว่า มีเอกสารครบถ้วนตามข้อ 1 หรือไม่ ถ้ายังไม่ครบให้แจ้งผู้ยื่นคำขอให้นำมาให้ครบถ้วน แต่หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าเอกสารครบถ้วนและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้ได้ ให้รับคำขอไว้ แล้วให้นำคำขอที่รับไว้มาลงบัญชีรับทำการประจำวัน ตามแบบ บ.ท.ด.2 กับลงบัญชีคุมเรื่อง ตามแบบ อ.ช.6 ให้ผู้ยื่นคำขอเสียค่าธรรมเนียมเป็นค่าคำขอ แล้วนำไปเสร็จรับเงินคู่ฉบับติดไว้ที่หลังคำขอ พร้อมทั้งออกใบรับเรื่องราวการจดทะเบียนอาคารชุด และโฉนดที่ดิน ให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ท.ด.53

⁹หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0322/17339 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 และหนังสือกรุงเทพมหานคร ที่ กท 0307/11454 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2536

เสร็จแล้วให้นำเรื่องราวของจดทะเบียนอาคารชุดเสนอเจ้าพนักงานที่ดินในวันรับคำขอ เพื่อพิจารณากำหนดวันและเวลาให้ผู้ยื่นคำขอมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารที่จดทะเบียนอาคารชุด โดยให้ผู้ยื่นคำขออำนวยความสะดวกตามสมควร

ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งกำหนดวันและเวลาในการไปตรวจสอบสภาพที่ดิน และอาคารไปให้กรมที่ดินทราบ ทั้งนี้เพื่อจะได้ส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินเข้าไปร่วมดำเนินการตรวจสอบสภาพที่ดิน และอาคารในคราวเดียวกัน

3. ในกรณีที่ที่ดินหรือที่ดินและอาคารที่จดทะเบียนอาคารชุดติดการจำนอง หรือหากอยู่ภายใต้บังคับแห่งนิติกรรมอันได้จดทะเบียนไว้ในโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องประกาศคำขอจดทะเบียนอาคารชุด โดยปิดประกาศตามแบบ อ.ช.7 ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา แล้วแต่กรณี ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนัน แห่งท้องที่ที่ดินและอาคารตั้งอยู่ และ ณ บริเวณที่ดินที่จดทะเบียนอาคารชุดแห่งหนึ่งฉบับ นอกจากนี้ต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่ ตามแบบ อ.ช.8 พร้อมทั้งส่งสำเนาประกาศไปให้เจ้าหน้าที่จำนองหรือเจ้าหน้าที่นิติกรรมเหนือที่ดินและอาคารทราบโดยตรงอีกทางหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาแจ้งพร้อมทั้งแสดงหลักฐานแห่งหนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง

การส่งหนังสือแจ้งและประกาศให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะมอบให้ผู้ยื่นคำขอนำไปส่งเองก็ได้

4. เมื่อดำเนินการตามข้อ 3 แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการดังนี้

4.1 ถ้าเจ้าหน้าที่จำนองได้มาแจ้ง และแสดงหลักฐานแห่งหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงให้ทราบถึงคำขอจดทะเบียนอาคารชุด พร้อมทั้งจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับชำระหนี้จากห้องชุดแต่ละห้องชุด โดยกำหนดจำนวนเงินดังกล่าว ตามอัตราส่วนแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล ในการนี้ให้บันทึกคำชี้แจงของพนักงานเจ้าหน้าที่และคำยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าหน้าที่ และให้เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

4.2 ถ้าเจ้าหน้าที่ซึ่งมีบุริมสิทธิเหนือที่ดิน และอาคารมาแจ้งและแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบถึงคำขอจดทะเบียนอาคารชุดรายนั้น และบันทึกคำชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อไว้

4.3 ถ้าเจ้าหน้าที่จำนอง และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีบุริมสิทธิเหนือที่ดินและอาคาร มิได้มาแจ้ง และแสดงหลักฐานแห่งหนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถึงกรณีนั้นไว้ในคำขอว่า "ครบกำหนดสามสิบวันแล้ว เจ้าหน้าที่จำนอง (หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีบุริมสิทธิ หรือที่ดิน และอาคาร) มิได้มาแจ้ง และแสดงหลักฐานแห่งหนี้" และลงลายมือชื่อ พร้อมด้วยวัน เดือน ปี กำกับไว้

ในทางปฏิบัติมีปัญหาว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้มาให้ด้วยคำยินยอมและรับรองหนี้ก่อนครบกำหนดภายใน 30 วันนับแต่ที่ได้รับหนังสือแจ้งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการขั้นต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ประกาศครบ 30 วัน ได้หรือไม่ เรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า น่าจะกระทำได้ ทั้งนี้เพราะการประกาศคำขอจดทะเบียนดังกล่าว ก็เพื่อกำหนดวันให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว มาแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานภายในกำหนด มิฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดให้แก่ผู้ขอเท่านั้น นอกจากนี้หากรอให้ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ก็มีแต่ทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งได้รับการคุ้มครองในฐานะเจ้าหน้าที่มีประกันตามกฎหมายอยู่แล้ว

5. เมื่อดำเนินการตามข้อ 4 แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการ ต่อไปดังนี้

5.1 ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่จำนอง ถ้าเจ้าหน้าที่จำนองไม่ยินยอมให้จดทะเบียนที่ดินและอาคารเป็นอาคารชุดหรือไม่มาแจ้งและแสดงหลักฐานแห่งหนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่รับจดทะเบียนและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยไม่ชักช้า

5.2 ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีบุริมสิทธิเหนือที่ดินและอาคารไม่ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้มาแจ้ง และแสดงหลักฐานแห่งหนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการให้ที่ดินและอาคารนั้นปราศจากภาระผูกพัน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่รับจดทะเบียน

2. การตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคาร ¹⁰

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้รับคำขอจดทะเบียนอาคารชุดแล้วและ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ จะรับจดทะเบียนอาคารชุดให้แก่ผู้ขอต่อไป นอกจากจะพิจารณา หลักฐานเอกสารตามที่ผู้ขอแสดงไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารในเวลากลางวันระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารตาม ความจำเป็นที่ขอจดทะเบียนได้ ซึ่งการไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย มีระเบียบให้ตรวจสอบ ดังนี้

1. อาคารนั้นได้ปลูกสร้างในที่ดินตามโฉนดที่ดินที่ผู้ยื่นคำขอยื่นมา หรือไม่
2. ทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลาง ตรงกับหลักฐานที่ยื่นมา เพียงใดหรือไม่
3. ห้องชุดมีความกว้าง ความยาว ความสูง เนื้อที่ และเลขที่ ถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ยื่น หรือไม่
4. อาคารนั้นสามารถใช้เป็นอาคารชุด โดยแยกเป็นกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์ส่วนบุคคล และทรัพย์ส่วนกลาง

เมื่อได้ตรวจสอบที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดแล้วให้ ผู้ไปตรวจบันทึกผลการตรวจและความเห็นประกอบเรื่องไว้ด้วย หากตรวจสอบแล้วปรากฏ ว่ามีรายการใดไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอจัดการแก้ไขภายในเวลาอันสมควร

¹⁰พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 7 วรรคสอง และระเบียบ กรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. 2523 ข้อ 6

ในทางปฏิบัติการตรวจสภาพที่ดินและอาคารของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่จากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งกรมที่ดินได้สั่งการให้เข้าไปร่วมดำเนินการตรวจสภาพที่ดินและอาคารในคราวเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีการดำเนินการประเมินราคากรรมสิทธิ์ห้องชุดเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและได้ราคาประเมิน มาใช้กับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ห้องชุดที่มีการซื้อขายกันในครั้งแรกด้วย ¹¹

3. การพิจารณาการจดทะเบียนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ¹²

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ที่ดินและอาคารนั้นเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ที่ดินและอาคารนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอ โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ นอกจากการจำนองซึ่งเข้าเกณฑ์ตาม (2)
2. ในกรณีที่ดิน หรือทั้งที่ดินและอาคารและอาคารติดจำนอง ต้องปรากฏว่า ผู้รับจำนองยินยอมให้จดทะเบียนเป็นอาคารชุด โดยยินยอมที่จะชำระหนี้จากห้องชุดแต่ละห้องชุด ตามจำนวนเงินที่ตกลงกันแล้ว
3. อาคารนั้นได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และสามารถใช้เป็นห้องชุด และทรัพย์ส่วนกลางได้

พนักงานเจ้าหน้าที่จึงรับจดทะเบียนที่ดินและอาคาร ซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินเป็นอาคารชุดให้ โดยผู้ขอหรือผู้แทนต้องชำระค่าธรรมเนียมอาคารชุด กล่าวคือ ฉบับละ 500 บาท เสียก่อน ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ข้อ 16 (1)

¹¹หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0714/ว 22758 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2532

¹²กฎกระทรวง (พ.ศ.2523) ข้อ 6

4. การจดทะเบียนอาคารชุด¹³

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนที่ดินและอาคารเป็นอาคารชุดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกสาระสำคัญต่าง ๆ ลงในทะเบียนอาคารชุด (อ.ช.9) แล้วออกหนังสือสำคัญการจดทะเบียนอาคารชุด (แบบ อ.ช.10) ให้ผู้ยื่นคำขอเป็นหลักฐานฉบับหนึ่ง นอกจากนี้ให้จดแจ้งในสารบัญญ สำหรับจดทะเบียนของ โฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดิน และฉบับสำนักงานที่ดิน ด้วยหมึกสีแดงว่า "ที่ดินแปลงนี้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522" แล้วลงลายมือพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วย วัน เดือน ปี กำกับ เสร็จแล้ว เก็บโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินรวมไว้ในเรื่องราวการจดทะเบียนอาคารชุดนั้น

5. การประกาศจดทะเบียนอาคารชุด¹⁴

การจดทะเบียนอาคารชุด พนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ จัดทำประกาศการจดทะเบียนอาคารชุด ตามแบบ อ.ช.11 ส่งไปยังสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งส่งสำเนาประกาศและสำเนาหนังสือการจดทะเบียนอาคารชุด (อ.ช.10) ไปยังกรมที่ดินอย่างละหนึ่งฉบับด้วย

ในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการขั้นต่อไป กล่าวคือ ออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด (อ.ช.2) ตามแผนผังอาคารชุดที่จดทะเบียนให้ผู้ขอต่อไปได้ โดยไม่ต้องรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือรอให้มีการประกาศกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดแต่อย่างใด¹⁵

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนอาคารชุดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ปรากฏว่า ยังมีระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.2532 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2532 ซึ่งอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนัก

¹³ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2523 ข้อ 10 และข้อ 11 (2)

¹⁴ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2523 ข้อ 11 (1)

¹⁵หนังสือกรมที่ดิน ค่วนมาก ที่ มท 0605/ว 01960 ลงวันที่ 24 มกราคม 2539

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 10 เมษายน 2532 ข้อ 9 ได้ออกระเบียบกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาปฏิบัติราชการสำหรับเรื่องการจดทะเบียนเกี่ยวกับอาคารชุดเพิ่มเติมไว้ในหมวด 4 ข้อ 13 ดังนี้

1. เมื่อเจ้าของที่ดินและอาคาร มีความประสงค์จะขอจดทะเบียนอาคารชุดและนำหลักฐานมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่า อยู่ในเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้ได้ ให้รับคำขอไว้

2. ให้เจ้าหน้าที่นำคำขอที่รับไว้มาลงบัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ค.2) กับลงบัญชีคุมเรื่อง (อ.ช.2) พร้อมทั้งออกใบรับเรื่องราวการขอจดทะเบียนอาคารชุดและโฉนดที่ดิน (ท.ค.53) ให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐานแล้วนำเรื่องราวการขอจดทะเบียนอาคารชุด เสนอเจ้าพนักงานที่ดินในวันที่รับคำขอ เพื่อพิจารณากำหนดนัดวันและเวลาออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด ภายใน 10 วัน

3. เมื่อถึงกำหนดนัดออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบให้เสร็จภายใน 3 วัน แล้วทำบันทึกผลการตรวจสอบและความเห็น เสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อพิจารณา ภายใน 2 วัน นับแต่วันตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารเสร็จ ในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขให้ทำหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำขอรอบภายใน 2 วันนับแต่วันตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคารเสร็จ เพื่อให้มาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

4. ในกรณีที่ที่ดินหรือที่ดินรวมกับอาคาร มีการจดทะเบียนจำนองหรือมีการจดทะเบียนนุริมสิทธิ ให้ประกาศคำขอจดทะเบียนอาคารชุด (อ.ช.9) ภายใน 2 วัน นับแต่วันรับคำขอ

5. เมื่อประกาศครบกำหนดแล้ว

5.1 ในกรณีที่มีเจ้าหนี้จำนอง ถ้าเจ้าหนี้จำนองไม่ยินยอมให้จดทะเบียนที่ดินและอาคารเป็นอาคารชุด หรือไม่มาแจ้ง และแสดงหลักฐานแห่งหนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่รับจดทะเบียน และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรอบภายใน 5 วัน นับแต่วันประกาศครบกำหนด

5.2 ในกรณีที่มีหนี้ซึ่งมีนุริมสิทธิเหนือที่ดินและอาคาร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรอบภายใน 5 วันนับแต่วันประกาศครบกำหนดและให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการเพื่อให้ที่ดินและอาคารนั้น ปราศจากภาระผูกพันภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่รับจดทะเบียนและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรอบภายใน 5 วันนับแต่วันครบกำหนดเพื่อให้ผู้ขอมาดำเนินการ

6. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่า อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จดทะเบียนอาคารชุดได้ให้พนักงานที่ดินออกหนังสือสำคัญการจดทะเบียนอาคารชุดให้แก่ผู้ขอ ภายใน 5 วันนับแต่วันออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินและอาคาร

7. เมื่อได้รับจดทะเบียนอาคารชุดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประกาศการจดทะเบียนอาคารชุด (อ.ช.11) ส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งส่งสำเนาประกาศและสำเนานหนังสือการจดทะเบียนอาคารชุด (อ.ช.10) ไปยังกรมที่ดิน ภายใน 5 วัน และให้จัดแจ้งการจดทะเบียนอาคารชุดไว้ในโฉนดที่ดินภายใน 5 วันนับแต่วันที่จดทะเบียนอาคารชุด

มีข้อสังเกต ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน พ.ศ.2522 ในเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการ สำหรับเรื่องการจดทะเบียนอาคารชุดนั้น ปัจจุบันได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 * ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไปในการกำหนดวิธีการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกคำสั่งการอนุญาตหรือข้อบังคับตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้ให้อำนาจไว้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน ของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้น ตามมาตรา 33 ** แห่งพระราชบัญญัตินี้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การออกระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุดของกรมที่ดินดังกล่าว ถือว่าเป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้น ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

*ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

**พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 33 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่อนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลา เพื่อดำเนินงานในเรื่องนั้น

1.5 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ไม่รับจดทะเบียนอาคารชุด¹⁶

ในกรณีที่ที่ดินและอาคารชุดที่จดทะเบียนอาคารชุดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะรับจดทะเบียนได้ มีหลักเกณฑ์สรุปได้ ดังนี้

1. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเหตุผลการไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดไปยังผู้ยื่นคำขอโดยไม่ชักช้า กล่าวคือภายใน 5 วัน นับแต่วันสั่งไม่รับจดทะเบียน และในหนังสือแจ้งให้ระบุไปด้วยว่า หากผู้ยื่นคำขอประสงค์จะอุทธรณ์ ให้อุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งไม่รับจดทะเบียนอาคารชุด โดยให้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ผ่านพนักงานเจ้าหน้าที่

2. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ให้ส่งหนังสืออุทธรณ์และเรื่องราวการจดทะเบียนอาคารชุดรายนั้น พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดไปยังกรมที่ดินภายใน 10 วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ แล้วให้กรมที่ดินพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน นับแต่วันรับเรื่องรัฐมนตรี ฯ ต้องวินิจฉัยภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้เป็นที่สุด พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามนั้น

จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดดังกล่าวนี้มีปัญหาตามมาว่า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุดนั้น ผู้ยื่นคำขอหากไม่พอใจจะมีสิทธินำไปฟ้องต่อศาลได้ หรือไม่ อีกทั้งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ยื่นคำขอใช้สิทธิอุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีไม่วินิจฉัยภายใน 60 วัน จะถือว่ารัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยรับจดทะเบียนได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวในบทปัญหาต่อไป

¹⁶พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 11, ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ.2523 ข้อ 12 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.2532 หมวด 4 ข้อ 13.8

1.6 ผลของการจดทะเบียนอาคารชุด

เมื่อมีการจดทะเบียนอาคารชุดและเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนในโฉนดที่ดินว่า "ที่ดินอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522" แล้ว ผลของการจดทะเบียนอาคารชุด ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ได้บัญญัติข้อห้ามมิให้กระทำไว้ ดังนี้

1. ห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป เว้นแต่กรณีที่ยกข้อยกเว้นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้
2. ห้ามมิให้ผู้จดทะเบียนอาคารชุดก่อภาระผูกพันเกี่ยวกับอาคารชุด

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 10 ดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่ง เพื่อคุ้มครองผู้ซื้ออาคารชุด ด้วยเหตุนี้หากผู้จดทะเบียนอาคารชุดฝ่าฝืนข้อห้ามทั้ง 2 ประการดังกล่าวแล้วไปก่อนนิติกรรมใด ๆ กับบุคคลภายนอกนั้น นิติกรรมนั้นย่อมเป็นโมฆะ¹⁷ และในกรณีเช่นนี้ หากบุคคลใดได้กระทำการเพื่อชำระหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายอาคารชุดดังกล่าว บุคคลนั้นอาจจะเรียกร้องขคืนทรัพย์ไม่ได้ด้วย *

อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนี้ ห้ามเฉพาะผู้จดทะเบียนอาคารชุด รวมทั้งนิติบุคคลอาคารชุดด้วย แต่คงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอก ที่มีอยู่เหนือที่ดินของอาคารชุดดังกล่าว ตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น อีกทั้งข้อห้ามดังกล่าวนี้ น่าจะหมายถึง ห้ามมิให้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามปกติ กล่าวคือ หากมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินแปลงดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น¹⁸ ทั้งนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 729/2534 วินิจฉัยว่า "ในกรณีบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นเจ้าของสามยทรัพย์ได้สิทธิทาง

¹⁷ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150

*ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 411

¹⁸วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2537), หน้า 19

การจำยอมในที่ดินโฉนดซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารชุด โดยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ประกอบมาตรา 1401 ย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าของภารยทรัพย์ (ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด) จดทะเบียนการจำยอมได้ ตามมาตรา 1391 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" คำพิพากษาดังกล่าวนี้นักเขียนมีข้อสังเกตว่า ศาลฎีกาไม่ได้วินิจฉัยประเด็นที่จำเลยร่วม (นิติบุคคลอาคารชุด) ฎีกาขึ้นไปว่า "นิติบุคคลอาคารชุดอยู่ในฐานะต้องห้าม มิให้จดทะเบียนการจำยอมตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 10 หรือไม่" ซึ่งศาลฎีกาให้เหตุผลว่า ปัญหาดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชน หากจำเลยไม่ยกขึ้นต่อสู้ตั้งแต่ในศาลชั้นอุทธรณ์ ก็ไม่วินิจฉัยให้ ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า แม้ศาลฎีกาจะไม่ได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ตาม โจทก์ในคดีนี้ย่อมนำเอาคำพิพากษาของศาลมาจดทะเบียนการจำยอมที่ดินพิพาท (ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด) ดังกล่าวได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำพิพากษาของศาลฎีกา จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อห้าม ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เช่นกัน ส่วนข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว น่าจะมีเพียงกรณีเดียว ได้แก่ การจำหน่ายทรัพย์ส่วนกลางที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของร่วมทั้งหมด ตามมาตรา 49 (5) แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

ส่วนการห้ามมิให้ผู้จดทะเบียนอาคารชุดก่อภาระผูกพันเกี่ยวกับอาคารชุดนั้นนักเขียนมีข้อสังเกตว่า ความหมายคำว่า "ภาระผูกพัน" นั้น ไม่ปรากฏคำอธิบายไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยตรงว่า มีความหมายอย่างไร อีกทั้งในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ก็ไม่มีการบัญญัติความหมายคำว่า "ภาระผูกพัน" เช่นกัน มีแต่คำว่า "ภาระติดพัน" ซึ่งหมายความว่า ความผูกพันที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคำนี้ได้ปรากฏมีการใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สันลักษณะ 8 ได้แก่ ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ อันถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ดังนั้นความหมายคำว่า "ภาระติดพัน" จึงน่าจะแตกต่างกับคำว่า "ภาระผูกพัน" ด้วยเหตุนี้ จึงต้องหาความหมายโดยอาศัยการเทียบเคียง (Analogy) กับกฎหมายฉบับอื่นที่มีการนำคำว่า "ภาระผูกพัน" มาใช้ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 12 กำหนดไว้ว่า "ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรที่ขอจัดสรร

หรือมีกรรมสิทธิ์ แต่มีภาระผูกพันอยู่ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตตามคำขอ คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอจัดการให้ที่ดินของจัดสรรมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ" จะเห็นได้ว่า ภาระผูกพันตามข้อ 12 ของกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินดังกล่าวมีความหมายค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ อาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สิน เช่น จำนอง การจำยอม เป็นต้น หรือบุคคลสิทธิ เช่น เช่า, เช่าซื้อ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า "ภาระผูกพัน" ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 จึงน่าจะมีความหมายอย่างเดียวกันในข้อ 12 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 กล่าวคือ โดยสรุปแล้ว หมายความว่า พันธะข้อผูกพันใด ๆ ที่ได้ก่อขึ้นทำให้เป็นภาระหน้าที่ภายหลังที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากทรัพย์สิน หรือบุคคลสิทธิก็ได้

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมีปัญหาว่า การห้ามมิให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินอีกต่อไปนั้น หากเป็นกรณีอื่นที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยตรง เช่น การจดทะเบียนโฉนด จำนองที่ดิน ในกรณีที่ยังไม่ได้ออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด เป็นต้น จะถือว่าเป็นกรณียกเว้นเช่นเดียวกับกรณีที่ได้บัญญัติไว้ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุดดังกล่าว หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำห้องชุดไปก่อภาระผูกพัน จะถือว่าเป็นข้อห้ามมิให้ก่อภาระผูกพันเกี่ยวกับอาคารชุดหรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในบทปัญหาต่อไป

2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เรื่องการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตชานเมือง ทำให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาในอดีตที่ผ่านมา ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ภาคเอกชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทแทนที่รัฐ ในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มตั้งแต่ในลักษณะของการค้าที่ดินในเขตพื้นที่แถบชานเมือง ซึ่งคาดว่าจะมีราคาสูงขึ้นหรือมีผู้คนไปอยู่อาศัยในภายหน้า จนกระทั่งธุรกิจประเภทนี้ได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ เกิดเป็นธุรกิจที่รู้จักกันในระยะต่อมา ได้แก่ การจัดสรรที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยวิธีการรวบรวม หรือนำที่ดินแปลงใหญ่มาแบ่งขายเป็นแปลงย่อยในรูปของที่ดินเปล่า ไปจนถึงที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ประเภทต่าง ๆ ทั้งเพื่อที่อยู่อาศัย, พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม ในระบบการผ่อนชำระทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตลอดทั้ง ยังจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ในขณะที่ควบคู่กันกับความเติบโตของธุรกิจด้านนี้ ได้มีขึ้นควบคู่ไปกับความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการจัดสรรกับผู้ซื้อ ทั้งนี้เพราะได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกกฎหมาย เพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน อีกทั้ง การวางแผนผังโครงการ หรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจต่อสังคมและการเมือง ด้วยเหตุนี้ คณะปฏิวัติจึงได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ขึ้น โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม 2516 เป็นต้นมา

จากเหตุผลในการออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชนดังกล่าว ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนในฐานะผู้ซื้อที่ดินจัดสรร มิให้ถูกหลอกลวงและทุจริตฉ้อโกงที่ดิน และบรรดาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ผู้จัดสรรได้ให้คำมั่น หรือแสดงออกโดยปริยายไว้ ทั้งนี้ค่านึงที่ตั้งของที่ดินจัดสรร การวางแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรให้ถูกต้องตรงตามหลักวิชาการผังเมือง

2.2 สาระสำคัญของประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

จากหลักการและเหตุผลที่ด้องประกาศใช้ประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 286 มีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

- (1) กำหนดลักษณะการกระทำใด ที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดินไว้โดย
แจ้งชัด
- (2) ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติและของทาง
ราชการ หรือองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดที่ดินตามกฎหมาย เช่น นิคม
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- (3) มีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการควบคุม
การจัดสรรที่ดิน" โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
- (4) กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการ
จัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการอนามัย
การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง
- (5) ผู้ใดจะทำการจัดสรรที่ดินมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก
คณะกรรมการ
- (6) ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดิน ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร
หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตให้ไม่ได้ เว้นแต่ผู้ขอจะ
ได้จัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น มีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ
เสียก่อน
- (7) ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินใด
ที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอได้
- (8) ผู้จัดสรรที่ดินจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง โครงการ หรือวิธีการ
ที่คณะกรรมการอนุญาตมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
- (9) ถ้ามิได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ผู้ได้รับใบ
อนุญาตจากคณะกรรมการจะทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้นมิได้
- (10) การซื้อขายที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดิน กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำ
เป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ที่ดินตามหนังสือสัญญานั้นโอนไปยัง
ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ สำหรับราคาที่ดิน
เท่าที่ยังค้างชำระอยู่ และให้ถือว่าเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์แล้ว

(11) กำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน เช่น การห้ามโฆษณาการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ หรือการโฆษณาแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ผิดไปจากที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

(12) สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดัง เช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

(13) ไม่บังคับผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน แต่ทั้งนี้ผู้นั้นจะต้องยื่นรายการและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการไว้แล้ว แต่ถ้าภายหลังต่อมา ผู้ทำการจัดสรรดังกล่าวได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินนั้นใหม่ไม่ตรงกับแผนผังและโครงการ ตามที่ได้ยื่นแบบแสดงรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดินไว้ครั้งแรกดังกล่าว กรณีนี้ย่อมมิได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย และเมื่อการกระทำดังกล่าวได้จัดสรรที่ดินเข้าลักษณะการจัดสรรที่ดินแล้วก็ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของกฎหมายฉบับนี้ด้วย ¹⁹

อย่างไรก็ตาม กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งผู้ทำการจัดสรรที่ดินดังกล่าวได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการ เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น เป็นต้น นั้น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรด้วย

(14) การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ว่าไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาต ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แต่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานให้แจ้งชัดว่า เป็นการดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยที่จัดจำหน่ายแต่ละแปลงไม่ควรน้อยกว่า 2 ไร่ ²⁰

¹⁹หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0501/2540 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2527

²⁰หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0716/ว 1753 ลงวันที่ 29 มกราคม 2533

(15) การจัดสรรที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็น น.ส. 3, น.ส. 3 ก ก็ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาต ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ด้วย²¹ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการนำ น.ส. 3, น.ส. 3 ก มาขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน แล้วแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยในคราวเดียวมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ทำนองแบ่งแยก ในนามเดิม หรือแบ่งกรรมสิทธิ์รวมก็ดี²² หรือนำ น.ส.3, น.ส.3 ก ดังกล่าว ซึ่งมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยจำนวนเกินกว่า 9 แปลงขึ้นไป แล้วไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายหรือนำที่ดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานดังกล่าวก็ดี²³ โดยมีค่าตอบแทน และมีคำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค ฯลฯ ตามบท นิยามของการจัดสรรที่ดิน ข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ถือว่าเข้าข่ายลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตด้วย

2.3 ความหมายของการจัดสรรที่ดิน

ความหมายของการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 1 ได้ให้ความหมายของ "การจัดสรรที่ดิน" หมายถึง การจัดจำหน่าย ที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทนและมีการให้คำมั่น หรือการแสดง ออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็น ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

²¹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20

²² หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0605/ว 31311 เรื่อง การขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายโดยอาศัยหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2535

²³ หนังสือกรมที่ดิน ค่วนมาก ที่ มท 0605/ว 12626 เรื่องการออกโฉนดที่ดิน สิบเนื่องจาก น.ส.3, น.ส.3 ก ที่แบ่งแยกหลายแปลง ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2537

การจัดสรรที่ดินตามความหมายของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว
แยกองค์ประกอบได้ ดังนี้²⁴

1. ได้มีการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบ
แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีใด ๆ โดยจะทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหรือไม่
ก็ตาม
2. การจัดจำหน่ายนั้นผู้จัดสรรได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ ไม่ว่าจะทาง
ตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และ
3. ผู้จัดสรรได้มีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้
มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงดินให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์
หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม กล่าวคือ
 - (1) ผู้จัดสรรได้มีการให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือ
บริการสาธารณะ เช่น มีการโฆษณา หรือทำสัญญาว่าจะจัดให้มีถนน ไฟฟ้า หรือประปา
เป็นต้น หรือ
 - (2) ผู้จัดสรรได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มี
สาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น ได้มีการวางผังแบ่งแปลง อันมีลักษณะเป็นทาง
หรือถนน หรือได้มีการปักเสาไฟฟ้า หรือได้มีการขุดหลุมหรือวางท่อประปา หรือท่อระบายน้ำ
เป็นต้น หรือ
 - (3) ผู้จัดสรรได้มีการให้คำมั่นว่า จะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่
อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น มีคำมั่นว่า จะจัดให้มี
สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล หรือจะจัดให้มี
หน่วยรักษาความปลอดภัย หรือจะจัดให้มีตลาดสดหรือศูนย์การค้า เป็นต้น หรือ
 - (4) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่าจะปรับปรุงที่ดิน
นั้น ให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น ได้มี
การวางผังแบ่งแปลงที่ดิน หรือขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินมีขนาดที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบ
การพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ดังนี้ เป็นต้น

²⁴หนังสือกรมที่ดิน ค่วนมาก ที่ มท 0608/ว 17314 เรื่องการขออนุญาต
ทำการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายตั้งแต่ สิบแปลงขึ้นไป โดยผู้ขอแบ่งแยกได้จัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดิน นั้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่ยื่นคำขอแบ่งแยกโฉนดที่ดิน เพื่อจำหน่ายต่อไป ถือได้ว่า กรณีนี้อยู่ในความหมายของลักษณะ เป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจาก คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินด้วย²⁵

2.4 สถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ (3), (7), (8), (14) และ (41) ได้กำหนดตัวบุคคลและคณะบุคคลให้มีหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดิน เอกชน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไว้ ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1 เป็นผู้รักษาการ ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

1.2 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้จัดสรร ในกรณีคณะกรรมการควบคุม การจัดสรรที่ดินมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

1.3 แต่งตั้งบุคคลภายนอกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการใน คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

2. คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกอบด้วยปลัดกระทรวง มหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน เป็นรองประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทน สำนักผังเมือง และผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน เป็น กรรมการและผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

²⁵หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0501/240 เรื่องหารือปัญหา ข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2527

2.2 พิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือการโอนใบอนุญาตให้
จัดสรรที่ดิน

2.3 ตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้การได้ดำเนินการไปตาม
ที่ออกใบอนุญาต

2.4 เรียกผู้จัดสรรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล หรือสั่งให้
บุคคลดังกล่าว ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นภายในเวลาที่กำหนด

2.5 แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดพิจารณาหรือ
ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งการพิจารณาตามข้อ 2.3
และ 2.4

2.5 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินเกี่ยวกับการจดทะเบียน ก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

ในการจัดสรรที่ดินของบุคคลใด ๆ กฎหมายบังคับให้ผู้ที่มีความประสงค์จะ
ทำการจัดสรรที่ดินจะต้องยื่นคำขออนุญาต และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการ
จัดสรรที่ดินเสียก่อน จึงจะทำการจัดสรรที่ดินได้ หากบุคคลใดฝ่าฝืนโดยไม่ได้รับใบอนุญาต
จากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน อาจมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี
และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทถ้วน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)
ข้อ 10 และข้อ 35 อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน
ของคณะกรรมการ ๗ ว่า จะควรอนุญาตหรือไม่นั้น มีหลักเกณฑ์สำคัญพอสรุปได้ 26 ดังนี้

- (1) ผู้ขอจัดสรรที่ดินจะต้องเป็นเจ้าของที่ดิน
- (2) ที่ดินนั้นต้องปราศจากภาระผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น
- (3) ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้ว
- (4) จะต้องมิชานาคาร หรือสถาบันการเงิน ซึ่งคณะกรรมการเห็นชอบเป็น
ผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามแผนผัง
โครงการ ภายในเวลาที่กำหนด

²⁶ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 12 และข้อ 13

นอกจากคณะกรรมการจะต้องพิจารณา และคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังกล่าวแล้วจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน อันเป็นหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ อาทิเช่น การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีในการจัดสรรที่ดิน, ขนาดและเนื้อที่ของที่ดิน แปลงย่อยที่ทำการจัดสรร, ระบบมาตรฐานของถนนและทางเท้า, ระบบการระบายน้ำ, ระบบการบำบัดน้ำเสีย, ระบบไฟฟ้า, ระบบประปา, ระบบโทรศัพท์ ตลอดจนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็น แต่ทั้งนี้ หากในกรณีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน พิจารณาเห็นเป็นความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงที่ตั้ง ของที่ดินและการผังเมือง คณะกรรมการ ฯ อาจจะผ่อนผันการปฏิบัติตามเงื่อนไขตามข้อกำหนดดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นการเฉพาะรายก็ได้ ²⁷

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ดังกล่าวนั้น หากมีการแบ่งแยกที่ดินเพื่อนำมาใช้ก่อสร้างอาคารแต่ละหลังในที่ดินที่ขอแบ่ง แยกแต่ละแปลงตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป แล้วนำมาขอจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด แต่ละอาคารให้แก่บุคคลอื่นตั้งแต่ 10 อาคารขึ้นไป กรณีนี้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรร ที่ดิน ได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 25/2535 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2535 มีมติว่า ตามบทบัญญัติข้อ 1 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ให้ความหมายของ "การจัดสรรที่ดิน" ว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมี จำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน ดังนั้น การแบ่งแยกที่ดินเพื่อการก่อสร้างอาคารชุดจำหน่าย จึงเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุม การจัดสรรที่ดิน ตามข้อ 10 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ด้วย

²⁷ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อ 4

จากมติของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรดังกล่าว ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีการแบ่งแยกที่ดินมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป เพื่อสร้างอาคารชุด ถือว่าเข้าข่ายการจัดสรรที่ดินนั้นมีปัญหาตามมาว่า มติดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์และชอบด้วยกฎหมายอาคารชุดหรือกฎหมายควบคุมการจัดสรรหรือไม่ และหากกระทำในลักษณะเดียวกันดังกล่าวไม่ถือว่าเข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า มีการจดทะเบียนเล็กอาคารชุดเกิดขึ้น จะถือว่าเข้าลักษณะการจัดสรรที่ดินหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำที่ดินซึ่งอยู่ในโครงการแบบผสมที่มีทั้งการจัดสรรที่ดิน และอาคารชุดมาของจดทะเบียนอาคารชุด ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในบทปัญหาต่อไป

8. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

8.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย

เมืองในอดีตที่ผ่านมาของไทย ยังไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับในการวางผังเมืองโดยตรง ดังนั้น สภาพโดยทั่วไปของเมืองสมัยก่อน จึงเป็นเพียงแค่มเมืองที่อยู่อาศัยโดยมีการเกษตรกรรมในชนบทอยู่รอบ ๆ ต่อมา เมื่อมีการนำอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาแทนที่เกษตรกรรม ทำให้มีการผลิตสินค้าต่าง ๆ ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าสินค้าทางการเกษตร เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่ขนาดเล็ก ไปจนถึงขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้แรงงานจากภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศแถบชนบทได้หลั่งไหลเข้าสู่เมือง เพื่อหันเข้ามาประกอบอาชีพเป็นกรรมกรมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นเหตุให้การกระจายตัวของประชากรประเทศขณะนั้น ได้เปลี่ยนไปจากเมืองเกษตรกรรม ซึ่งแต่เดิมมักจะกระจายอยู่ทั่วไป กลับไปกระจุกตัวอยู่ตามบริเวณรอบโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว จนเป็นศูนย์กลางชุมชนเกิดขึ้นแทนที่ และมีอัตราการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว จนทำให้บริเวณรอบเมืองซึ่งเคยเป็นย่านเกษตรกรรมและที่ว่างเปล่าหรือที่พักผ่อนหย่อนใจ ถูกนำไปใช้จนไม่มีที่ว่าง อีกทั้งประโยชน์การใช้สอยของเมืองและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น ใช้ปะปนกันจนแยกไม่ออก ในที่สุดกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่มีประชากรผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันอยู่ในเมืองอย่างหนาแน่น และแออัดไปด้วยอาคารใหม่ ๆ หลายประเภทเกิดขึ้นมากมาย โดยไม่มีการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารแต่อย่างใด จนกระทั่งเกิดสภาพปัญหาของเมืองที่สกปรก ขาดสุขลักษณะ สภาพของสิ่งแวดล้อม

เป็นมลพิษ เต็มไปด้วยฝุ่นละออง อากาศไม่บริสุทธิ์ และน้ำเน่าเสีย ตามมาจนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กลายเป็นสภาพเมืองที่ขาดความปลอดภัย จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านสังคม และเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้รัฐจำเป็นต้องมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกของไทยออกมาเพื่อรองรับและแก้ปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นดังกล่าว

แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว มีบทบัญญัติบางประการไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน และบางกรณีก็เป็นบทบัญญัติที่ขัดแก่การปฏิบัติ ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จนอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงในท้องที่ใดเลย 28 ประกอบกับมีการใช้บังคับเป็นเวลานานทำให้มีความไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะมีการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น ทำให้มาตรการ และโครงการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา จึงควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมือง และสภาพท้องที่ 29 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ได้เกิดความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518 และมีผลใช้บังคับวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 เป็นต้นมา

จากเหตุผลการออกกฎหมายผังเมืองดังกล่าว ประกอบกับพิจารณาคำจำกัดความคำว่า "การผังเมือง" 30 ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการทางด้านสาธารณะ

28 เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 1-2

29 หมายเหตุ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 33 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518

30 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4

2. เพื่อพัฒนาเมืองให้ดีขึ้นทางด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม และความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม
3. เพื่อส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น
4. เพื่อแก้ปัญหาของเมืองปัจจุบัน และหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.2 สาระสำคัญของกฎหมายผังเมือง

การผังเมือง เป็นการวางแผนใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่เมืองให้มีความเหมาะสมกับความเจริญในอนาคต ซึ่งมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป สำหรับการวางและการจัดทำผังเมืองประเภทต่าง ๆ และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ, การวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ, การใช้บังคับผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ, การรื้อ ย้ายหรือดัดแปลงอาคาร, การอุทธรณ์และบทกำหนดโทษ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะบุคคลต่าง ๆ ขึ้นมารองรับ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมือง ส่วนเวลาที่จะใช้บังคับผังเมืองประเภทต่าง ๆ ในท้องที่ใด ๆ ก็จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง ออกมารับรองอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นกรณีการใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง ซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยการห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม และมีระยะเวลาใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี เมื่อครบอายุการบังคับใช้แล้ว ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ สามารถขยายอายุการบังคับใช้ออกไปอีก 5 ปี โดยออกเป็นกฎกระทรวง และในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันที ก็สามารถออกกฎกระทรวงขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ³¹

31พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26

อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับย้อนหลังแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม³² สำหรับการฝ่าฝืนนั้น อาจมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ³³ ส่วนกรณีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และถ้าในพระราชบัญญัติไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี เมื่อระยะเวลาสิ้นสุด ก็สามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ³⁴ และเมื่อผังเมืองเฉพาะมีผลใช้บังคับแล้ว ~~ถ้า~~ผู้มีให้บุคคลใดได้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ หรือในกฎกระทรวงที่แก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ³⁵ มิฉะนั้นอาจมีโทษทางอาญาเช่นเดียวกับผังเมืองรวมที่กล่าวมา ส่วนผู้มีหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองทั้ง 2 ประเภท อาจเป็นกรรมการผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร

นอกจากนี้อาจมีกฎหมายเฉพาะอีกประเภท กล่าวคือ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น อาจจะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้³⁶

32พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคสอง

33พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83

34พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 14

35พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 48

36พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 42 และ มาตรา 45

3.3 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายผังเมืองเกี่ยวกับการจดทะเบียนก่อตั้ง กรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

เนื่องจากกฎหมายผังเมือง ได้มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินบางกรณีของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ ซึ่งได้มีกฎหมายผังเมืองประกาศใช้บังคับแล้ว อาจถูกจำกัดสิทธิ หรือต้องห้ามบางประการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองไม่ได้ เว้นแต่การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ได้รับอนุญาต หรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมืองเสียก่อน หรืออาจเป็นกรณีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับผังเมือง แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม กฎหมายผังเมืองมิได้บังคับว่า เมื่อได้มีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว จะต้องจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นอีกในท้องที่ซึ่งมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมทุกครั้งไป ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของกฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด จึงต้องพิจารณาตรวจสอบ ทั้งในส่วนของผังเมืองรวม ซึ่งประกาศใช้บังคับโดยกฎกระทรวงและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งประกาศใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยโดยการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดนั้น อยู่ในเขตพื้นที่ที่ถูกควบคุมตามกฎหมายผังเมืองทั้ง 2 ประเภท อย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ หากมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวแล้วก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขใด ๆ ภายใบบังคับตามกฎหมายผังเมืองดังกล่าว แต่ประการใด แต่ถ้าการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัยประเภทอาคารชุดดังกล่าว อยู่ในเขตพื้นที่ที่ถูกควบคุมตามผังเมืองประกาศใช้บังคับ เช่น กฎกระทรวง ผังเมืองรวม ซึ่งโดยทั่วไป มีข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามการใช้ประโยชน์ จำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ประมาณ 15 ประเภท และหากปรากฏว่า ในแต่ละประเภทดังกล่าวได้กำหนดห้ามการอยู่อาศัยประเภทอาคารชุดไว้ด้วย อาทิเช่น ที่ดินในเขตพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น บุคคลใด ๆ ไม่อาจใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอาคารชุดในพื้นที่ดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่น (ถ้ามี) ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองดังกล่าวประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น

อาศัยประเภทอาคารชุดไว้ด้วย อาทิเช่น ที่ดินในเขตพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น บุคคลใด ๆ ไม่อาจใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอาคารชุดในพื้นที่ดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่น (ถ้ามี) ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองดังกล่าวประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ กฎหมายผังเมืองที่มีการประกาศใช้บังคับดังกล่าว ยังมีแผนผังการกำหนดเส้นทางคมนาคมและขนส่ง อันได้แก่ เส้นทาง ถนนต่าง ๆ ที่จะขยายหรือสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งตามแผนผังดังกล่าว อาจจะถูกกำหนดมิให้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นใดทั้งสิ้น นอกจากเป็นถนนตามแผนผังเท่านั้น ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทอาคารชุดที่มีอาณาเขตไปซ้อนหรือทับกับแนวเขตถนนที่จะขยาย หรือสร้างใหม่ดังกล่าว จึงเป็นเรื่องต้องห้ามในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอาคารชุดอีกประเภทหนึ่งด้วย

4. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

4.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายควบคุมอาคาร

ก่อนที่กฎหมายควบคุมอาคารฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จะมีผลใช้บังคับนั้น ได้มีกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายควบคุมอาคารฉบับแรกของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้ ซึ่งแล้วแต่ว่า รัฐจะเห็นควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นเท่านั้น ต่อมาเมื่อการก่อสร้างอาคารมากขึ้น รัฐจึงได้มีการตรากฎหมายควบคุมอาคารขึ้นใช้บังคับโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคารในเขตเมือง โดยมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนด ตามสมควรแก่สภาพท้องที่เป็นแห่ง ๆ ไป แต่เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับได้ประกาศใช้มานานแล้ว และแม้ว่า ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดเวลา แต่ด้วยเหตุ

สภาพที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันของบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงได้มีการปรับปรุง และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับ เข้าเป็นฉบับเดียวกันเสียใหม่ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ขึ้น และมีผลใช้บังคับวันที่ 15 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา ³⁷

จากเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าวข้างต้น ทำให้สามารถทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้ ³⁸ ดังนี้

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร
2. เพื่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยและชุมชน
3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัยแก่ชุมชน
4. เพื่อประโยชน์ในด้านสาธารณสุข ด้านการอนามัย และสุขภาพิบาลชุมชน
5. เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
6. เพื่อประโยชน์ด้านการผังเมือง
7. เพื่อประโยชน์ในการสถาปัตยกรรม
8. เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจร

³⁷ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษหน้า 1 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522

³⁸นายบูรินทร์ โชคเกิด, นายวิบูลย์ ทิพย์โสคติ, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2538), หน้า 3

อย่างไรก็ตาม ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ 39

1. ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติให้เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ก่อนการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต
3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ใช้ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล
4. ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด
5. ปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

4.2 สาระสำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน ในการออกแบบและก่อสร้างอาคารประเภทต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการใช้และการเปลี่ยนแปลงอาคารประเภทบางประเภทเพื่อให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองได้มีอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัย และภัยอื่น ๆ สำหรับอยู่อาศัย อีกทั้งเพื่อความปลอดภัยของชุมชน ซึ่งมีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีการทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ตามลำดับ กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ข้อความเบื้องต้นที่กล่าวถึงบทนิยามศัพท์ เช่น ความหมายของคำว่า อาคาร, ผู้ดำเนินการ,

³⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 36 ลงวันที่ 6 เมษายน 2535

ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย โดยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม กำหนดแบบคำขออนุญาต ใบอนุญาต ใบรับรอง ใบแทน แบบคำสั่งหรือแบบพิมพ์อื่นใด รวมทั้งกำหนดกิจการอื่น, บททั่วไป ว่าด้วยอาคารไม่อยู่ภายใต้บังคับ ตามกฎหมายอาคาร ที่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการออก และประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนการประกาศห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางประเภทในบริเวณใด บริเวณหนึ่ง, กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคาร รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว, หลักเกณฑ์การขออนุญาต และอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร, อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น, การอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวการยื่นอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์, นายช่างและนายตรวจ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของพนักงานดังกล่าว, บทบัญญัติว่าด้วยเขตเพลิงไหม้ ซึ่งเป็นการนำหลักการในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 มาปรับปรุง และบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนี้เป็นฉบับเดียวกัน, บทเบ็ดเตล็ด ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามหน้าที่ รวมทั้งให้จัดสรรเงินเป็นค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจแบบ ตลอดจนนายช่างและนายตรวจ, บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งบทบัญญัติว่าด้วยผู้เสียหายและการเปรียบเทียบคดีอาญาของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีและบทเฉพาะกาล ซึ่งในบทบัญญัติเพื่ออุดช่องว่างระหว่างของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายเก่าที่ยกเลิกไปแล้ว

อย่างไรก็ตามในส่วนรายละเอียดของวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของกฎหมายดังกล่าว นั้น ยังมีการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ได้แก่ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล ข้อบัญญัติจังหวัดหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น หรือประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายลำดับรองดังกล่าวเหล่านี้มีมากมาย และแตกต่างกันไปตามสภาพ และความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นด้วย

4.8 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร เกี่ยวกับการจดทะเบียนก่อตั้ง กรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมอาคารทุกประเภท โดยตรง กล่าวคือ หากอาคารเหล่านั้นอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ บังคับแล้ว⁴⁰ ก่อนเจ้าของอาคารจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้อาคาร เป็นประเภทควบคุมการใช้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁴¹ หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งและใบรับรองการใช้อาคารเสียก่อน⁴² หากฝ่าฝืน เจ้าของอาคารนั้น อาจถูกมาตรการบังคับทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา กล่าวคือ ในทางปกครองอาจถูกสั่งห้ามใช้ หรือห้ามเข้าไปในอาคาร หรือบริเวณอาคารของอาคารที่มีการกระทำ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย⁴³ หรืออาจถูกสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ ถูกต้อง และมายื่นคำขออนุญาตในส่วนที่สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น⁴⁴ ส่วนในทางแพ่งอาจ ถูกสั่งให้รื้อถอนนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุม และกักขังตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตลอดทั้งดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เอง โดยเจ้าของอาคารต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ทั้งหมด⁴⁵ ส่วนทางอาญา ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกระวางโทษตั้งแต่ปรับถึงจำคุก แล้วแต่กรณีของ ความผิดที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายนั้น⁴⁶

40 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 2

41 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 21, 22 และมาตรา 33

42 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 39 ทวิ

43 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 40

44 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 41

45 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42, 43

46 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65, 66 ทวิ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น หากเจ้าของอาคาร หรือผู้ได้รับมอบหมายได้ยื่นคำขอดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ แต่ถ้าในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ ภายใน 45 วัน ก็อาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 คราว ๆ ละ 45 วัน โดยมีหนังสือขยายเวลาและเหตุจำเป็นขัดข้องแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนวันกำหนดเวลา 45 วัน หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วแต่กรณี⁴⁷ นอกจากนี้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตคำขอใด ๆ แก่ผู้ขอรับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอใบอนุญาตบุคคลดังกล่าวเหล่านั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัย พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็ให้เสนอคดีต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และในระหว่างอุทธรณ์ ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารนั้นจะเป็นภัยอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือมีลักษณะซึ่งไม่อาจรื้อได้⁴⁸

จากหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นหลักเกณฑ์ประการที่สำคัญ ในการพิจารณาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจดทะเบียนอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยตรง กล่าวคือ อาคารซึ่งจะนำมาจดทะเบียนอาคารชุดได้นั้น นอกจากจะเป็นอาคารที่สามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วย กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง และปราศจากภาระผูกพันใด ๆ นอกจากการจำนองอาคารร่วมกับที่ดินแล้ว อาคารนั้นต้องสร้างเสร็จ และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารและ

47 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 25

48 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52

สามารถใช้เป็นห้องชุดและทรัพย์สินส่วนกลางได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ถือว่าอาคารชุดเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ตามมาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เมื่อได้กระทำการก่อสร้างแล้วเสร็จ ก่อนที่จะมีการใช้อาคาร จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือในระหว่างเวลาดังกล่าว ห้ามบุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ ตามมาตรา 39 ทวิ และถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบแล้ว เห็นว่า ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายนั้น ถูกต้องตรงตามแบบที่ได้รับอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 29 ทวิ จะต้องออกใบรับรอง (แบบ อ.6) ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อจะได้ใช้อาคารนั้นต่อไป แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่น มิได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังกล่าว ดังที่ระบุไว้ต่อไปได้ แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ดังกล่าวใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่น นอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ หากฝ่าฝืนอาจมีความผิดต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ อีกทั้งอาจต้องระวางโทษปรับรายวัน ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตให้เปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้วแต่กรณี⁴⁹

ในทางปฏิบัติได้มีระเบียบกรมที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2537 กำหนดให้เจ้าของอาคารและที่ดิน ผู้ยื่นคำขอต้องนำหลักฐานเอกสารเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ตามมาตรา 21 หรือใบรับแจ้ง ตามมาตรา 39 ทวิ ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร และใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (แบบ อ.6) ยื่นไปพร้อมกับการคำขอจดทะเบียนอาคารชุดด้วย มิฉะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่รับจดทะเบียนให้

⁴⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 33

จากการกำหนดหลักฐานดังกล่าวมีปัญหาตามมาว่า การออกระเบียบดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 6 (6) บัญญัติให้การกำหนดหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ที่ยื่นพร้อมคำขอจดทะเบียนอาคารชุด ต้องกำหนดโดยเป็นกฎกระทรวงเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการนำอาคารที่อยู่นอกเขตพื้นที่ควบคุมหรือยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับ มาขึ้นของจดทะเบียนอาคารชุด ซึ่งจะได้กล่าวในบทปัญหาต่อไป

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

5.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย

ในอดีตการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง เมื่อมีปัญหสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น จึงมีการนำกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตีความปรับใช้กับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ใช้ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายมหาชนที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานแรงงาน และการคมนาคม เป็นต้น แต่เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับเหล่านั้น ส่วนใหญ่มุ่งจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท หรือที่เกิดจากกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดเป็นการเฉพาะ มิได้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นดังกล่าวเกิดอุปสรรคมาจนกระทั่งไม่อาจป้องกันและแก้ไขเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติกับการก่อให้เกิดมลพิษจากอุตสาหกรรมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเป็นครั้งแรก โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้โอนไปสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง แต่ก็ยังขาดบทบัญญัติที่จำเป็นอีกหลายประการ จนทำให้การจัดการป้องกันแก้ไขปัญหสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การควบคุมแก้ไข รวมตลอดถึง การป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับนโยบายการพัฒนาของประเทศได้มุ่งเน้นเพื่อให้ประเทศเป็นอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องยกร่างกฎหมายฉบับนี้ใหม่ โดยใช้ชื่อเดียวกับฉบับแรก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2535 โดยผลทางกฎหมายฉบับนี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ถูกยกเลิกไป แต่จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่มา 3 หน่วยงาน มีฐานะเป็นกรม ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏว่า ได้กล่าวถึงหลักการในการออกกฎหมาย 50 ดังนี้

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ในเกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษ
5. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5.2 สาระสำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันมีลักษณะเปิดเสรีที่ครอบคลุมสาระทุกด้าน อันมีผลต่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์การทำหน้าที่ในการเสนอแนะและกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศในการเฉพาะ อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกับสิ่งแวดล้อม อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ซึ่งองค์กรดังกล่าวประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน, รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานคนหนึ่ง,

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานคนที่สอง และกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง 11 ท่าน จากรัฐมนตรีของกระทรวงต่าง ๆ ข้าราชการประจำ จำนวน 4 ท่าน อีกทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 ท่าน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในจำนวนดังกล่าวนี้จะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง สำหรับกรรมการ และเลขานุการขององค์กรดังกล่าว ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

2. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ มีอำนาจจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนหรือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. มีการกำหนดมาตรการในการจัดการป้องกันและแก้ไข ดังนี้ คือ

- การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดได้ 2 วิธี คือ กำหนดเป็นค่ามาตรฐานกลางของสิ่งแวดล้อมโดยรอบกับการกำหนดเป็นค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระวังป้องกันมิให้สิ่งที่เป็นของเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตของกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ มีมาตรฐานเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานและจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

- การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

นอกจากนี้ การประกาศเขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตควบคุมมลพิษ อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง

- การจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

- การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในประกาศราชกิจจานุเบกษา

4. กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ให้จังหวัดที่มีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยขอจัดสรรงบประมาณตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ผ่านกระทรวงวิทยาศาสตร์

5. กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น

- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล ทรัพย์สินหรือทางการค้าที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

- สิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือจากแหล่งกำเนิดนั้น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้นั้น หรือไม่ก็ตาม

- สิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิด ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

- หน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

- หน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าบำบัดมลพิษในกรณีที่เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษอันเป็นไปตาม "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" หากฝ่าฝืนอาจต้องเสียค่าปรับตามอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

- หน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐในการที่ได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญเสีย หรือเสียหายหรือถูกทำลายไป

6. มีการรับรองบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยอนุญาตให้มีการจดทะเบียนองค์กร เอกชนดังกล่าวในด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว อาจได้รับความช่วยเหลือจากราชการหลายด้าน นอกจากนี้ ยังอาจให้คำแนะนำด้านกฎหมายแก่ผู้ได้รับความหมายรวมทั้ง เป็นตัวแทนในการฟ้องคดีได้อีกด้วย

7. กำหนดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงานประจำวันของระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนได้โดยง่าย อีกทั้งอาจนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกด้วย

8. กำหนดให้มีการส่งเสริมการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเสริมบทบาทของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ เมื่อใดที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไม่ประสงค์ หรือไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาหรือไม่มีอำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว เช่น การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ใช้อำนาจแทนเจ้าหน้าที่หน้าที่ตามกฎหมายอื่นในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น

9. มีการนำมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

- การขอรับความช่วยเหลือ ด้วยการลดหรือยกเว้นอากรนำเข้า อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุ ที่จำเป็นเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมจากต่างประเทศที่ไม่อาจจัดหาได้ในประเทศ

- การขอรับการสนับสนุนเพื่อนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติงานภายในประเทศ ในกรณีที่ไม่สามารถจะหาจากภายในประเทศได้ รวมถึงการขอยกเว้นภาษีเงินได้ของผู้เชี่ยวชาญนั้น ๆ

- การขอรับการสนับสนุนจัดทำโครงการ หรือกิจการ เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในรูปของการขี้ม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยอัตราต่ำ หรือไม่คิดดอกเบี้ย หรือการได้เปล่าจากเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้น

5.3 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในหมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Report of Environmental Impact Assessment : EIA) เพื่อเสนอความเห็นชอบต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยแยกออกเป็น 2 กรณี ตามความในมาตรา 47, มาตรา 48 และมาตรา 49 ดังนี้

กรณีแรก เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือโครงการร่วมเอกชน ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ จัดทำรายงาน ฯ เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีนี้คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดเป็นผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญทำการศึกษา และเสนอรายงานหรือความเห็นหรือประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

กรณีสอง เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้าง หรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงาน ฯ ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรณีนี้เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการ ฯ ดังกล่าวไว้ก่อน จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงาน ฯ จากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ โดยกฎหมายกำหนดให้สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับ รายงาน ฯ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงาน ฯ เพื่อนำเสนอ ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เมื่อได้รับรายงาน ฯ ดังกล่าวแล้วต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับ รายงาน ฯ ถ้ามิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

จากหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม สังกม แห่งชาติดังกล่าว ปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง กับการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด รวม 2 ฉบับ ดังนี้

1. ประกาศเรื่องประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539

ตามบัญชีท้ายประกาศ ลำดับที่ 2 กำหนดให้ "อาคารอยู่อาศัยรวมตาม กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป"

จะเห็นได้ว่า ประกาศฉบับที่ 3 นี้ เป็นประกาศที่ออกมายกเลิกความใน ลำดับที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 ซึ่งเดิม ได้กำหนดไว้แต่เฉพาะ "อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ที่มีจำนวนห้องชุด ตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไป" ทั้งนี้เนื่องจาก ป้องกันมิให้หลีกเลี่ยง หรืออาศัยช่องว่างโดยไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

2. ประกาศเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทาง ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) ลงวันที่ 22 มกราคม 2539

ตามบัญชีท้ายประกาศ ลำดับที่ 2 อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมาย
ว่าด้วยควบคุมอาคาร

2.1 กรณีโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ให้เสนอรายงาน ฯ
ในชั้นก่อนขออนุมัติงบประมาณ หรือก่อนดำเนินการก่อสร้าง

2.2 กรณีโครงการของเอกชน

2.2.1 กรณีโครงการอยู่ในเขตท้องที่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้
ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้เสนอรายงาน ฯ ในชั้นขออนุญาตก่อสร้าง ขอขยาย
ขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร หรือหากใช้วิธีแจ้งชื่อ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย
ว่าด้วยควบคุมอาคาร โดยไม่ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอรายงาน ฯ ในชั้นการแจ้งต่อ
เจ้าพนักงานท้องถิ่น และชั้นของจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

2.2.2 กรณีโครงการที่อยู่นอกเขตท้องที่ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา
ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้เสนอรายงาน ฯ ในชั้นของจดทะเบียนอาคารชุด
ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

อย่างไรก็ตามในกรณีอาคารดังกล่าว หากได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร
ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารมาก่อนประกาศกระทรวงฉบับนี้ จะมีผลบังคับใช้ย่อมไม่อยู่
ในข่ายที่จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อสำนักงานนโยบายและ
แผนสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ⁵¹

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอรายงาน ฯ ปรากฏว่า มีผู้-
ประกอบการจำนวนมากมักได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว
ก่อนที่จะจัดทำรายงาน ฯ หรือก่อนที่รายงาน ฯ จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
ผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว
ผิดขั้นตอนการนำเสนอรายงาน ฯ ด้วยเหตุนี้สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม จึงได้มี

⁵¹หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ที่ วว 0804/4930 ลงวันที่

หนังสือขอความร่วมมือไปยังกระทรวงมหาดไทยขอให้ควบคุม กำกับ และดูแล ให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายรอกการออกใบอนุญาตก่อสร้าง⁵² ซึ่งปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือเวียนไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและจังหวัด ให้กำกับ ดูแล โดยยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังกล่าว รอกการออกใบอนุญาตก่อสร้างไว้ก่อน โดยให้เจ้าของโครงการจัดทำรายงาน ฯ เสนอต่อสำนักนโยบายน และแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคาร ฯ เพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบรายงาน ฯ ก่อน จึงให้เจ้าหน้าที่ออกใบ อนุญาตก่อสร้างหรือดำเนินการให้แก่โครงการนั้น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรา 48 และ 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ในการดำเนินการในเรื่องพิจารณา เรื่องอนุญาตก่อสร้างอาคาร ขอให้หน่วยงานบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการตรวจสอบในเรื่องความสอดคล้องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามผังเมืองรวมของพื้นที่ควบคุมไปด้วย⁵³

⁵²หนังสือสำนักงานโยบายน และแผนสิ่งแวดล้อม ด่วน ที่ วว 0804/3378 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2540 ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่องการยึดถือปฏิบัติตามพระราช- บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁵³หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0214.4/ว 1697 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2540 ถึงอธิบดีกรมการปกครอง ,อธิบดีกรมโยธาธิการ ,อธิบดีกรมการผังเมือง ,อธิบดีกรมที่ดิน , ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องการยึดถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

**๘. ความเกี่ยวข้องของการจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดระหว่าง
กฎหมายอาคารชุดกับกฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมาย
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน**

การยื่นขอจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดตามกฎหมายอาคารชุดนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ถึงข้อ 5 ว่า มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอยู่หลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายผังเมือง, กฎหมายควบคุมอาคาร, กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด จึงจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายดังกล่าวเหล่านั้น ควบคู่กันไปทั้งหมด หรือบางส่วนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี กล่าวคือ เริ่มจากในส่วนของกฎหมายผังเมืองเสียก่อนว่า การยื่นขอจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ ซึ่งมีกฎหมายผังเมืองควบคุม และต้องห้ามการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ การจดทะเบียนก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดดังกล่าวหรือไม่ หากไม่อยู่ในเขตพื้นที่ หรืออยู่ในเขตพื้นที่ แต่ไม่ถูกต้องห้ามของการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว จึงมาพิจารณาในส่วนของกฎหมายควบคุมอาคารว่า อาคารที่นำมายื่นขอจดทะเบียนนั้นเป็นอาคารประเภทอยู่ในเขตพื้นที่ ซึ่งมีประกาศพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และมีข้อห้าม หรือข้อจำกัดเงื่อนไขในการก่อสร้างอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกฎหมายควบคุมอาคารอย่างไรหรือไม่ เพียงใด อีกทั้งได้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จนได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่า อาคารนั้นมีการก่อสร้างที่มีจำนวนห้องตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป กรณีนี้จะต้องพิจารณาในส่วนของกฎหมายส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือ เจ้าของอาคารดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อนด้วย นอกจากนี้หากที่ดินที่นำมาขอจดทะเบียนอาคารชุดดังกล่าว ปรากฏว่า มีการแบ่งแยกที่ดินตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป อีกทั้งมีการก่อสร้างอาคารแต่ละหลังหรือหลายหลัง ในที่ดินที่ขอแบ่งแยกแต่ละแปลงดังกล่าวด้วย กรณีนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือ ถือว่าการแบ่งแยกที่ดินดังกล่าว เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของที่ดินที่จะนำมาจดทะเบียนอาคารชุดนั้น บางกรณีอาจจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย กล่าวคือ หากที่ดินที่จะนำมาจดทะเบียนอาคารชุดนั้นเป็นการซื้อที่ดินเพื่อไปปลูกสร้างอาคารชุด อาคารพาณิชย์แล้วขายพร้อมที่ดิน ย่อมถือว่าเป็นการค้าที่ดิน อันจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรี ฯ ได้มีการมอบอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินไปแล้วทั้งหมด ดังนี้⁵⁴ ในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) มอบให้อธิบดีกรมที่ดิน ส่วนในภูมิภาค (จังหวัดต่าง ๆ) มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 101 เสียก่อน เว้นแต่กรณีซึ่งที่ดินเพื่อสร้างอาคารชุดแล้วขายเฉพาะห้องชุด โดยดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ซึ่งแม้การขายห้องชุดดังกล่าว จะทำให้ผู้ซื้อห้องชุดได้เป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการค้าที่ดินแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อห้องชุดย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนกลางนอกเหนือจากที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารชุดด้วย⁵⁵ จากนั้นจึงจะพิจารณาในส่วนของกฎหมายอาคารชุดดังรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการจดทะเบียนอาคารชุดที่กล่าวแล้วในข้อ 1.4 ต่อไป

⁵⁴คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 169/2535 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2535 เรื่อง มอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้อธิบดีกรมที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน

⁵⁵กรมที่ดิน หนังสือ ที่ มท 0612/4/ว 674 เรื่องการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้า ลงวันที่ 12 มกราคม 2524