



บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ธุรกิจการจัดสรรที่ดินเอกชนเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเริ่มจากการจัดสรรเฉพาะที่ดินชายเป็นแปลงใหญ่ แปลงย่อย และวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ จนกลายเป็นการจัดสรรที่ดินพร้อมกับสิ่งปลูกสร้างในรูปแบบที่อยู่อาศัย และประชาชนก็ให้ความนิยมมาก เพราะความต้องการของประชาชนในด้านที่อยู่อาศัยมีมาก ประกอบกับหน่วยงานของรัฐในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน โดยเฉพาะการเคหะแห่งชาติ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ จึงทำให้นักธุรกิจหันมาประกอบการด้านจัดสรรที่ดินมากขึ้น ทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรมีทั้งที่โชคได้ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และที่โชคร้ายชำระเงินไปแล้ว หรือผ่อนชำระเงินไปแล้ว แต่ไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร เพราะในขณะนั้นไม่มีกฎหมายมาบังคับ หรือควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะต้องอาศัยบังคับกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งไม่อาจแก้ปัญหาหรือคุ้มครองประชาชนอย่างได้ผลรัฐบาลสมัยนั้นจึงออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ขึ้นมาควบคุมการจัดสรรที่ดินในปี พ.ศ.2515

แม้จะมีการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินมิให้ประชาชนถูกหลอกลวงถูกเอารัดเอาเปรียบก็ตาม แต่ก็มีการหลีกเลี่ยงและฝ่าฝืนกันมาก จนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ซื้อที่อยู่อาศัย ทั้งที่ถูกหลอกลวงจนต้องเสียทรัพย์สินไปโดยไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการโฆษณา การทำสัญญา และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ไม่จัดทำให้ได้มาตรฐานหรือตามที่ตกลงในสัญญา หรือที่โฆษณาเอาไว้ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน กับบ้านเมืองในสมัยที่ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 มาบังคับใช้นั้น ล่วงเลยมาเกือบ 20 ปีแล้ว ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ให้สามารถบังคับหรือควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีผลในการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างได้ผล เช่น ความหมายของการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

(พ.ศ.2515) ทั้บัญญัติให้ความหมายไว้ว่า การจัดจำหน่ายที่ดินพื้นที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนจนต้องมีการตีความออกมาบังคับใช้อีกทีหนึ่ง

เพื่อให้ความหมายของการจัดสรรที่ดินชัดเจนขึ้น ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... ให้คำจำกัดความของคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" หมายถึง "การจัดจำหน่ายที่ดิน ซึ่งได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ เป็นค่าตอบแทน และได้จัดให้มีหรือให้คำมั่น หรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม และให้หมายความรวมถึงฉารดำเนินการดังกล่าว ซึ่งได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง ต่อมาได้แบ่งเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้ว มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึง การแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่แปลงละไม่ต่ำกว่าสองไร่"

จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... นั้นมีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น และไม่ต้องมาตีความเหมือนความหมายในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เป็นการป้องกันไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรร แต่สำหรับข้อยกเว้น การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื้อที่แปลงละสองไร่ขึ้นไปนั้น ก็เพื่อให้ชัดเจน ไม่ต้องมาตีความเช่นประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตในการตรวจสอบเรื่องราวการขออนุญาตค้าที่ดิน ในกรณีแบ่งแยกตั้งแต่สองไร่ขึ้นไปว่าจะเข้าลักษณะการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) หรือร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... หรือไม่ เพราะแนวโน้มปัจจุบันจะเห็นว่ามีการดำเนินการแบ่งแยกในลักษณะสวนเกษตรกันมากขึ้น ตามที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 ซึ่งบางรายอาจเข้าลักษณะการหลีกเลี่ยงกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ประชาชนที่ซื้อก็จะได้ไม่ได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใด

ในเรื่องเกี่ยวกับการขออนุญาตค้าที่ดิน ซึ่งต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินต่อรัฐมนตรี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 นั้น ปัจจุบันเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน เพราะการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน นั้น มีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่ควรที่จะต้องยื่นขออนุญาตค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นที่ยุ่งยากอีกทางหนึ่ง เป็นการขออนุญาตที่ซ้ำซ้อน ไม่มี ความจำเป็นอีกต่อไป เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ก็สามารถ ควบคุมการค้าที่ดินของเอกชนอยู่แล้ว เมื่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แล้ว จึงไม่ควรต้องยุ่งยากยื่นขออนุญาตค้าที่ดินอีกทางหนึ่ง แต่เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 ยังไม่มีการยกเลิก จึงต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะรับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... มาใช้โดย เร็ว ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 16 ได้ยกเว้นสำหรับผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน แล้ว ไม่ต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับที่ดินที่ขอจัดสรรด้วย

นอกจากนี้ การบัญญัติถึงที่ดินที่สามารถนำมาจัดสรรว่าต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐานแสดง กรรมสิทธิ์นั้น ปัจจุบันมีการจัดสรรที่ดินประเภท น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. (หนังสือรับรองการ ทำประโยชน์) กันมากเพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ควบคุมบังคับ เฉพาะที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) นั้น ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องขออนุญาตจัดสรร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรร ประเภทที่เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) จึงไม่ได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติให้ครอบคลุมทั้งที่ดิน ที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ด้วย เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... ที่อยู่ระหว่างเสนอ ตั้งกล่าว

นอกจากจำกัด ความของการจัดสรรที่ดินดังกล่าวแล้ว ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติอยู่อีกหลายประการที่ไม่สามารถคุ้มครอง ผลประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่ประกาศใช้ ผู้เขียน จึงขอสรุปและเสนอแนวทางการแก้ไข และมาตรการที่จะนำมาใช้ เพื่อให้การคุ้มครองประชาชน

ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มากที่สุด ดังนี้

1. มาตรการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนด้านโฆษณา

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่ควรพิจารณาแก้ไขและนำมาใช้คุ้มครองประชาชนเรื่องการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรม ควรจะมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ควรที่จะแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 8 โดยการนำร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. .... มาตรา 12 มาใช้ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในการวางข้อกำหนด และออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินโดยให้มีการกระจายอำนาจ การวางข้อกำหนด และออกใบอนุญาตไปสู่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินที่มีอธิบดีกรมที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน คณะอนุกรรมการฯ เพื่อลดขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรมิให้ใช้เวลานานเช่นปัจจุบันนี้

ข. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรจะต้องผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการฯ ในสื่อโฆษณาทุกประเภท แต่ควรให้รายละเอียดต่าง ๆ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2528) ออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 นั้น ให้ครบถ้วนที่สำนักงานขาย โดยแสดงไว้ในบริเวณที่เห็นได้ชัด และพิมพ์ลงในแผ่นพับโฆษณาเพื่อแจกแก่ประชาชนแล้วส่งข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบเพื่อทำการตรวจสอบให้ถูกต้องต่อไป

ค. ใช้มาตรการลงโทษปรับที่รุนแรงกว่าโทษอาญาธรรมดา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง และจะต้องก่อให้เกิดผลดังนี้

1) ต้องมีผลห้ามมิให้พ่อค้ากระทำซ้ำอีก และบุคคลอื่นก็หวาดกลัว  
ไม่กล้ากระทำในทำนองเดียวกันนั้น โดยการบัญญัติแก้ไขโทษในการฝ่าฝืนจากโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (ข้อ 39 ข้อ 40 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286) หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท (มาตรา 47 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522) เป็นโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท สำหรับการโฆษณาก่อนที่จะได้รับอนุญาตจัดสรร ตามข้อ 40 และปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสองแสนบาท สำหรับการโฆษณาผิดแผกแตกต่างไปจากแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต



ตามข้อ 39 และปรับไม่เกินสองแสนบาท สำหรับการโฆษณาอันเป็นเท็จตามพระราชบัญญัติ  
คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 47 และเมื่อทางราชการลดย่อนผ่อนผันขั้นตอนการขอ  
อนุญาตให้ได้รับความสะดวกมากขึ้นแล้วควรจะเข้มงวดกวดขันกับผู้ทำการฝ่าฝืนโดยเคร่งครัด

2) ต้องมีผลเป็นการแก้ไขข้อความโฆษณาที่ผิดเสียใหม่ให้ประชาชน  
จำนวนมากได้ทราบ คือ เมื่อมีการดำเนินคดีไปแล้ว จะต้องมีการโฆษณาแก้ไขข้อความที่  
โฆษณาโดยฝ่าฝืนเหล่านั้นให้ถูกต้องหรือการโฆษณาลักษณะของการกระทำผิดของผู้ประกอบการ  
ให้ประชาชนทราบ เพื่อผลในทางชื่อเสียงของผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านั้น มิให้มีการ  
ฝ่าฝืนอีกต่อไป เป็นการปรามผู้ประกอบการรายอื่นไปในตัว มิให้มีการฝ่าฝืน

## 2. มาตรการเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านการทำนิติกรรมสัญญา

### 2.1 เรื่องการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัสตรนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐในฐานะที่อยู่เหนือกว่าผู้จัสตรที่ดิน จะต้องเข้ามา  
ควบคุมมิให้ประชาชนผู้จะซื้อที่ดินจัสตร ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการจัสตรที่ดิน  
ในด้านการทำสัญญาจะซื้อจะขาย โดยเข้าไปควบคุมใน 2 ลักษณะคือ

ก. ควบคุมโดยฝ่ายบริหารก็คือ การควบคุมโดยคณะกรรมการคุ้มครอง  
ผู้บริโภค เข้าไปควบคุม กำหนดรูปแบบสัญญามาตรฐานขึ้นมา ซึ่งจะมีข้อความ เงื่อนไขต่าง ๆ  
คุ้มครองประชาชนผู้เข้าทำสัญญาด้วย พร้อมกับขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการใช้รูปแบบสัญญา  
มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนั้น และประกาศให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้กำลังจะซื้อที่อยู่อาศัยจากการ  
จัสตรที่ดินของเอกชนได้ทราบและเข้าใจข้อความรูปแบบของสัญญามาตรฐานก่อนที่จะเข้าทำ  
สัญญากับผู้ประกอบการจัสตรที่ดิน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในระยะแรกที่ยังไม่มีกฎหมาย  
ออกมาควบคุมหรือรองรับ

ข. การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การเสนอขอแก้ไข

ป.ว.286 (พ.ศ.2515) ให้มีการคุ้มครองประชาชนด้านนิติกรรมสัญญา โดยคณะกรรมการ  
ควบคุมด้านการทำนิติกรรมสัญญา เพื่อกำหนดรูปแบบข้อความในสัญญาที่ผู้ประกอบการจะนำมา  
ใช้กับประชาชน เป็นรูปแบบของสัญญามาตรฐานโดยเฉพาะสัญญาจะซื้อจะขายที่ผู้ประกอบการ

จัดสรรที่ดินจะนำมาใช้กับประชาชนแม้ว่าการควบคุมลักษณะนี้จะขัดกับหลัก เสรีภาพในการทำสัญญา (Principle of freedom of Contract) ก็ตามแต่เมื่อคู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า คือผู้จัดสรรที่ดินกำหนดสาระสำคัญของสัญญามีลักษณะเอาเปรียบผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทำให้ประชาชนจำนวนมากถูกเอาเปรียบ อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก รัฐจึงควรต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง โดยสาระสำคัญของสัญญามาตรฐานนั้นอย่างน้อยจะต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบต่อผู้ซื้อในสิ่งที่ได้โฆษณาปรากฏแก่สาธารณชนไปแล้ว และหากผู้จัดสรรที่ดินผิดสัญญาจะซื้อจะขายต้องกำหนดความรับผิดชอบให้ผู้จัดสรรที่ดินชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงการคืนเงินที่ผู้ซื้อผ่อนชำระมาแล้วพร้อมดอกเบี้ยค้าง เช่นที่กำหนดอยู่ทุกวันนี้

## 2.2 การทำสัญญาซื้อขายตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

ก. เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับความเป็นจริง และรองรับกับการที่จะกำหนดให้มีสัญญาจะซื้อจะขายมาตรฐาน ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว มิให้บังคับว่า การทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรต้องทำเป็นสัญญาซื้อขายอย่างเดียว โดยกำหนดให้อาจทำเป็นสัญญาจะซื้อจะขายก่อนได้ เพื่อให้เป็นการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อจะขายครบแล้ว หากผู้จัดสรรไม่โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ ผู้จะซื้อสามารถนำสัญญาจะซื้อจะขายมาฟ้องบังคับคดีได้ โดยสมบูรณ์

ข. ส่วนอีกแนวทางหนึ่งก็คือ หากจะให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติ ตามข้อ 19 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ควรจะบัญญัติในลักษณะ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่จะต้องไปดำเนินการจดทะเบียนฯ และมีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม เหมือนดังกำหนดหน้าที่ของผู้จัดสรรในข้อ 25 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่จะซื้อที่ดินจัดสรรได้ทราบสิทธิในการที่จะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรก่อนชำระราคาครบถ้วน เป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนเองอีกทางหนึ่งด้วย

3. มาตรการเพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้สูญเสียเงินชำระล่วงหน้าก่อนการโอนกรรมสิทธิ์

สำหรับมาตรการในการป้องกันการสูญเสียเงินชำระล่วงหน้าของประชาชน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขไว้ ดังนี้

(1) ควรแก้ไขกฎหมายที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหรือผู้ที่ประกอบการจัดสรรที่ดินขึ้น เช่น การแสดงฐานะการเงินของผู้ประกอบการว่าอยู่ในฐานะที่สามารถจะดำเนินการได้หรือไม่ การกำหนดห้ามผู้ประกอบการที่เคยถูกลงโทษเกี่ยวกับการเงินมาแล้วไม่ถึงห้าปี ไม่ให้เข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินหรือการกำหนดให้ผู้ที่จะดำเนินการจัดสรรที่ดินจะต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

(2) แก้ไขกฎหมายหรือข้อกำหนด ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบฐานะการเงินของผู้จัดสรรที่ดิน ทั้งที่ได้รับใบอนุญาตและยังไม่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่มีการใช้จ่ายเงินที่กำหนดไว้สำหรับการจัดสรรหรือเงินที่ประชาชนผ่อนชำระล่วงหน้านั้น ไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั้น

(3) กำหนดให้สถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนโครงการจัดสรรที่ดินต่าง ๆ เป็นผู้ค้ำประกันการสูญเสียเงินชำระล่วงหน้าของประชาชนที่ผ่อนชำระก่อนได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน

(4) กำหนดให้ม็องคักรกลางระหว่างผู้ซื้อและผู้จัดสรรขึ้นมา ทำหน้าที่ดูแลการซื้อขายที่ดินจัดสรรที่จะมีขึ้นและองค์กรกลางนี้ควรจะเป็นบริษัทประกันภัย หรือสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเงินกู้ระยะยาวในการซื้อที่ดินจัดสรร องค์กรกลางนี้จะเป็นผู้ดูแลการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเปิดบัญชีผู้จัดสรรและผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อจะชำระเงินความที่ตกลงผ่อนชำระเป็นงวด ๆ นั้น เข้าบัญชีดังกล่าวที่อยู่ในความดูแลขององค์กรกลางนี้ เพื่อป้องกันการที่ผู้จัดสรรจะเอาเงินไปหมุนในทางที่มีชอบก่อนการก่อสร้างเสร็จ เป็น

การตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของผู้จัดสรรไปด้วย เพราะผู้จัดสรรจะถอนเงินนี้ไปใช้ ไม่ได้จนกว่าจะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแก่ผู้ซื้อแล้ว สำหรับดอกเบี้ยที่เกิดจากการชำระเงินค่างวดเข้าบัญชีนั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งนั้นจะนำมาจ่ายเป็นค่าดูแลการซื้อขายที่ดินจัดสรร เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของทั้งสองฝ่าย อีกส่วนหนึ่งนั้นจะจ่ายให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้จัดสรรแล้วแต่กรณี

#### 4. มาตรการคุ้มครองประชาชนเกี่ยวกับสาธารณูปโภค

##### ก. การจัดทำสาธารณูปโภค

ผู้เขียนขอเสนอมาตรการหรือแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภคนั้น ควรจะมีการแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรฐานของสาธารณูปโภค เพราะปัจจุบันคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของสาธารณูปโภคเพื่อบังคับใช้ทั่วทุกท้องที่ ทั่วประเทศ แต่มีมาตรฐานเดียว ปัจจุบันคือ ข้อกำหนดว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2530 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องที่ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินควรมีหน้าที่ควบคุมเฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบาย หรือส่วนที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเท่านั้น การกำหนดมาตรฐานของสาธารณูปโภคต่างๆ ควรจะมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการ ควบคุมการจัดสรรที่ดินของแต่ละท้องที่ แต่ละจังหวัดเป็นผู้พิจารณา กำหนดเงื่อนไข ขนาดของพื้นที่และสาธารณูปโภคให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(2) สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีให้เข้ามาเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินนั้น ควรจะมีการแต่งตั้งจากบุคคลภาคเอกชนโดยเฉพาะผู้แทนจากสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเข้ามาบ้าง เพื่อให้ได้มาตรฐานของสาธารณูปโภคที่กำหนดออกมาใช้บังคับ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความจำเป็นของแต่ละท้องที่ ที่ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติได้ด้วย อันจะส่งผลเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั้น และมาตรฐานของสาธารณูปโภคที่กำหนดออกมาใช้บังคับนั้น ควรจะมีมากกว่าหนึ่งมาตรฐาน เพื่อให้มีสภาพที่ยืดหยุ่นได้ ตามสภาพความเป็นจริง



ข. การบำรุงดูแลรักษาสาธารณูปโภค

ผู้เขียนขอเสนอมาตรการที่จะนำมาแก้ไขปัญหาการดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรสร้างเสร็จแล้วดังนี้

(1) กรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินยังไม่โอนสาธารณูปโภคที่จัดทำขึ้นเป็นสาธารณูปโภคประโยชน์หรือโอนแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ควรออกมาตรการบังคับให้ผู้จัดสรรจัดหาสถาบันการเงินหรือธนาคารมาทำสัญญาค้ำประกันการดูแลรักษาสาธารณูปโภคไว้กับคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยใช้หลักการเดียวกันกับการค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคจนกว่าจะได้อุทิศทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณูปโภคประโยชน์ หรือโอนแก่หน่วยงานของรัฐ

(2) กรณีที่ผู้จัดสรรที่อุทิศทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้เป็นสาธารณูปโภคประโยชน์หรือโอนแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องเข้าไปดูแลรักษาสาธารณูปโภคเหล่านั้น

(3) ปัญหาเรื่องงบประมาณของรัฐในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคนั้น ต้องแก้ไขระบบการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ได้ครบถ้วนและทันสมัย รวมทั้งการกำหนดอัตราภาษีโดยองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีรายได้เพียงพอมาใช้ในการบริการประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิ์ที่จะบริหารการดูแลรักษาสาธารณูปโภคกันเองในสองรูปแบบ คือ การนำแนวความคิดในเรื่องนิติบุคคล อาคารชุดมาประยุกต์ใช้ โดยออกกฎหมายมารองรับให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่จะมาทำหน้าที่บำรุงดูแลรักษาสาธารณูปโภค โดยเก็บค่าบำรุงจากสมาชิก คือ เจ้าของที่ดินในหมู่บ้านนั้น ๆ อีกรูปแบบหนึ่งคือ การจัดการบริหารกันเองระหว่างสมาชิกในหมู่บ้านนั้น ๆ ในรูปของ "คทบาล" ซึ่งสมาชิกในหมู่บ้าน เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานคทบาลเพื่อประโยชน์ของ

สมาชิกและครอบครัวของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านนั้น ๆ ดังเช่นหมู่บ้านสหกรณ์เกษตรสถาน 4 กลองกุ่ม ที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการในรูปแบบของเทศบาลนี้

นอกจากมาตรการที่ผู้เขียนเสนอมาแล้วทั้งหมดนี้ ผู้เขียนขอเสนอมาตรการ เสริมด้านสังคม ที่จะช่วยให้ประชาชนที่จะซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจ คือ มาตรการส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ผู้ประกอบการที่ตั้งใจประกอบการอย่างสุจริต ยุติธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเพื่อความเจริญเติบโตของบ้านเมือง โดยการมอบประกาศนียบัตร หรือเกียรติบัตร แก่ผู้ประกอบการดังกล่าว เหมือนกับการตีตรารับรองคุณภาพของผู้ประกอบการ นั้น ๆ เช่นเดียวกับโครงการพิจารณาคัดเลือกหมู่บ้านจัดสรรดีเด่น ที่กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย ได้จัดการคัดเลือกขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 โดยมี "เสาบัวทอง" เป็นรางวัล โดยมีจุดประสงค์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสใช้เครื่องหมายของรางวัล "เสาบัวทอง" เป็นเครื่องมือตัดสินใจในการเลือกซื้อที่ดินบ้านเพื่ออยู่อาศัยและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการหันมาจัดทำโครงการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มีความสวยงามมั่นคงแข็งแรง มีการจัดทำระบบสาธารณูปโภคพร้อมบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัย

5. นอกจากมาตรการในการคุ้มครองผลประโยชน์ของ ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แล้ว การให้ความสะดวก รวดเร็ว แก่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิก การขออนุญาตค้าที่ดิน การลดขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรให้สามารถออกใบอนุญาตได้เร็วขึ้น การลดมาตรฐานข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรร หรือการส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ประกอบการ จัดสรรที่ดิน สิ่งเหล่านี้ จะสามารถลดต้นทุนการผลิตของผู้จัดสรรที่ดินลงได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้ ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับประโยชน์ด้วยคือ สามารถซื้อที่ดินจัดสรรในราคาที่ไม่แพงเกิน ความเป็นจริง เช่นปัจจุบันนี้

6. บทบาทของเจ้าพนักงานของรัฐกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองประชาชนในเรื่องการจัดสรรที่ดิน

หากพิจารณาตามกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว จะเห็น ได้ว่าผู้ยกร่างกฎหมายในแต่ละฉบับ ไม่ว่าจะ เป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือ กฎหมายอื่นใดที่จะออกมาบังคับใช้แทนกฎหมายเหล่านี้ ย่อมมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองสาธารณสุขประโยชน์ของประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น แต่เมื่อออกกฎหมายมาแล้วสิ่งที่ตามมาก็คือ เจ้าหน้าที่งานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายหรือกฎกระทรวงหรือระเบียบของทางราชการได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังหรือไม่ จริงอยู่กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีโอกาสจะครอบคลุมหรือบังคับใช้ได้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลังของรัฐ เช่น บทกำหนดโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษปรับ กฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมาแล้วนั้น ย่อมทรงคุณค่าหากเจ้าหน้าที่งานของรัฐ ได้พิจารณาคำเนิการอย่างจริงจัง มิใช่เพิกเฉยปล่อยปละละเลย ดังเช่นที่เห็นกันอยู่ทุกวันนี้ ประเด็นปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ที่ผู้เขียนอยากให้ซ้อคิดไว้ก็คือ จะทำอย่างไรให้เจ้าหน้าที่งานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองประชาชนเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะปัญหาในเรื่องนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความมั่นคงของรัฐ การควบคุมสอดส่องดูแล ย่อมไม่พ้นบทบาทของรัฐบาล ซึ่งอาจกำหนดหรือจัดตั้งองค์การใดองค์การหนึ่งขึ้นมาโดยเฉพาะและมีเจ้าหน้าที่งานของรัฐอย่างเพียงพอตามอัตราการเจริญเติบโตและความจำเป็นของสาธารณสุขที่ต้องการที่อยู่อาศัย มิใช่ดังเช่นปัจจุบันที่อาศัยหลายหน่วยงานของภาครัฐ เข้ามาร่วมกันปฏิบัติในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เพราะหากเป็นเช่นนี้แล้ว การมีเอกภาพ (Unity) ในการปฏิบัติงานหรือการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่งานของรัฐย่อมเกิดความหละหลวมหรือปฏิเสธความรับผิดชอบแก่กันและกัน

ผู้เขียนคิดว่ากฎหมายแต่ละฉบับที่ผู้ยกร่างกฎหมายมีเจตนาจะให้กฎหมายนั้นทรงคุณค่าในการคุ้มครองประชาชน ย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนขอให้ข้อเสนอว่า รัฐควรจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสาธารณสุขในเรื่องที่อยู่อาศัยโดยตรง เพราะหากปล่อยทิ้งไว้ปัญหาที่มีอยู่นี้อาจเป็นปัญหาสะสมของรัฐ จึงควรที่จะเร่งแก้ไขให้ทันต่อการพัฒนาประเทศชาติ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีองค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองสาธารณสุขเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เช่นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเกินไป อีกทั้งเจ้าหน้าที่งานของรัฐของสำนักงานนี้ก็มีอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานอื่น เช่น กรมตำรวจหรือกรมที่ดินเพื่อร่วมมือในการปฏิบัติ ซึ่ง

บางครั้งในทางปฏิบัติอาจได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังหรือไม่ก็ได้ เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างมากมาอยู่แล้ว จึงอาจทำให้หน่วยงานของรัฐละเลยในการให้ความร่วมมือในปัญหานี้ ผู้เขียนขอยืนยันว่า หากมีการจัดตั้งองค์การที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยตรงไม่ว่าจะเป็นองค์การอิสระหรือองค์การรูปลักษณะใดก็ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ไม่มีขอบข่ายงานมากไปกว่านี้ โดยองค์การดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ดังเช่น (1) การตรวจสอบควบคุมการฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการโฆษณาที่ดินจัดสรร (2) การควบคุมการจัดทำนิติกรรมสัญญาระหว่างผู้จัดสรรกับประชาชน (3) การควบคุมดูแลมิให้ประชาชนสูญเสียเงินชำระล่วงหน้าแก่ผู้จัดสรรที่ดินก่อนได้รับโอนกรรมสิทธิ์ (4) การควบคุมการจัดทำสาธารณูปโภครวมทั้งการดูแลรักษาสาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าสาธารณสุขย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างแท้จริงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายของรัฐ