



บทที่ 3

### เจตนารมณ์ของกฎหมายและข้อกำหนด

#### 1. ประวัติความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินภาคเอกชน

เมื่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้น ประกอบกับภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ความต้องการของประชาชนมีมาก ภาคเอกชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน และที่อยู่อาศัยจึงเริ่มมีลักษณะเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่ภาคเอกชนได้มีส่วนเข้ามาจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในลักษณะของการค้า

##### 1. การค้าที่ดิน

การจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยภาคเอกชนได้เกิดขึ้นมานานแล้วในลักษณะของการค้าที่ดิน เนื่องจากในเขตชานเมืองและเขตต่อเนื่องรอบนอกเมืองต่าง ๆ มีที่ว่างเป็นจำนวนมากและราคาค่อนข้างต่ำ จึงมีผู้หาซื้อที่ดินเหล่านี้ไว้ขายต่อทั้งแปลง โดยไม่มีการพัฒนาที่ดินในลักษณะของการเก็งกำไร หรือบางรายซื้อไว้เพื่อเป็นหลักทรัพย์หรือซื้อไว้เพื่อจะสร้างเป็นที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาปรากฏว่าที่ดินที่ซื้อไว้มีราคาสูงขึ้น จึงขายไปทั้งแปลง ธุรกิจการค้าที่ดินดังกล่าวได้รับความนิยมมากขึ้นเพราะได้ผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนที่สูง จากความสำเร็จดังกล่าวทำให้มีนักธุรกิจเริ่มลงทุนค้าที่ดินเป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น โดยการจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่แล้วมาแบ่งเป็นแปลงย่อยขายให้กับผู้สนใจในลักษณะไม่มีอาคารหรือที่อยู่อาศัยทั้งเงินสดและเงินผ่อน ประชาชนที่ซื้อที่ดินประเภทนี้ก็หวังไว้ว่า เมื่อชำระราคาครบแล้วก็จะก่อสร้างบ้านไว้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งบางรายผ่อนชำระครบแล้วอาจไม่มีเงินพอที่จะก่อสร้างบ้านทำให้ต้องปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือขายต่อไปภายหลัง แต่บางส่วนของที่ดินที่จัดสร้างบ้านอยู่อาศัยในที่ดินนั้นจะดำเนินการด้วยตนเอง ไม่ว่าจะป็นในรูปแบบของการใช้แรงงานและทักษะการก่อสร้างของตนเอง หรือว่าจ้างให้ผู้รับเหมาดำเนินการบ้าง ในลักษณะต่างคนต่างสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก บางรายไม่มีเงินพอที่จะสร้างได้ จึงมีนักธุรกิจหวั่นไหวเห็นช่องทางที่จะเสนอสินค้าใหม่เข้าสู่ตลาด ซึ่งได้แก่บ้านจัดสรร โดยการจัดแบ่งแปลงที่ดินเป็นแปลงย่อยพร้อมกับการสร้างบ้านในที่ดินให้ด้วย ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ บ้านแต่ละหลังจะเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างน้อยกว่าการที่ประชาชนต่างคนต่างสร้าง ราคาจึงถูกกว่า แม้แต่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ได้มีการจัดตั้งโครงการจัดสรรที่ดินขึ้นในรูปแบบลักษณะสวัสดิการ ซึ่งเป็นการขายให้แก่ข้าราชการและประชาชนแผ่นดินส่ง เช่น สวัสดิการกรมการขนส่งทางบก และกรมการค้าข้าว เป็นต้น

## 2. การจัดสรรที่ดิน

ตั้งแต่ที่อยู่อาศัยเริ่มมีลักษณะเป็นสินค้าจนพัฒนามาถึงปัจจุบันการผลิตที่อยู่อาศัยในภาคเอกชน ได้สร้างผลผลิตเข้าสู่ตลาดที่อยู่อาศัยหลายลักษณะผันแปรไปตามยุคสมัยต่าง ๆ หลายยุคด้วยกัน จากปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาพอจะแยกให้เห็นเป็นยุคต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

### 2.1 ยุคที่ดินจัดสรร (พ.ศ. 2500-2510)

ในยุคที่มีการเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตกทม. ผู้คนหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองหลวงประกอบกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยซึ่งสะสมมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยในแหล่งงานใหญ่คือ กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

และเมื่อปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลของคณะปฏิวัติ ซึ่งมี ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ให้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตราที่ 34.37 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างเหตุผลว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในประเทศ แต่แท้จริงแล้วกลับเปิดโอกาสให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินแถบชานเมืองจากเกษตรกรหรือผู้ถือครองที่ดินรายย่อยกลายเป็นที่ดินผืนใหญ่ในครอบครองของนักจัดสรรที่ดินหรือนักกักตุนที่ดิน เพื่อเก็งกำไรในระยะต่อมา

ช่วงเวลานั้นในตลาดการก่อสร้างมีการแข่งขันกันในเรื่องการสร้างเรือนแถวและตึกแถวที่ใช้สำหรับเป็นทั้งที่อยู่อาศัยและที่ประกอบการพาณิชย์ไปด้วย นอกจากนี้ได้เริ่มมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทให้เช่าในลักษณะอาคารสูงขึ้นมาบ้างแล้ว โดยเรียกกันว่า แฟลต (Flat) บ้าง คอร์ท (Court) บ้าง หรือพาร์ทเมนต์ (apartment) โดยกลุ่มลูกค้าเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นประเภทรายได้ระดับกลางขึ้นไป รวมทั้งชาวต่างประเทศ

แต่ตลาดที่นับว่าคึกคักมากในยุคนี้ ก็คือที่ดินจัดสรร ซึ่งเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่ราวต้นปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาแนวการค้าเนินงาน คือ แบ่งที่ดินขายเป็นแปลงย่อยพร้อมจัดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา และถนน ให้ตามสมควร โดยระยะเวลาการผ่อนชำระของผู้ซื้อต่อผู้จัดสรรจะมีกำหนดแตกต่างกันไป นักจัดสรร (land developers) ส่วนใหญ่มักไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเอง หากแต่เป็นผู้ซื้อผ่อนส่งกับเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งมักเป็นชาวนาชาวไร่แถบชานเมือง โดยหลังจากที่ชำระเงินค่างวดให้แก่เจ้าของที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรก็จะทำการแบ่งที่ดินออกขายเป็นแปลงย่อยเพื่อนำเงินไปหมุนจ่ายคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป ในหลายกรณีการค้าเนินงานมักเป็นไปในรูปของการแสวงหากำไรร่วมกันระหว่างเจ้าของที่กับนักจัดสรรโดยที่ฝ่ายหลังมีสภาพเป็นนายหน้าไปด้วย

ปัญหาที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยุคนี้ประสบกันอยู่บ่อย ๆ ได้แก่ ความไม่เรียบร้อยหรือไม่พอเพียงของระบบสาธารณูปโภคในโครงการ ปัญหาความไม่แน่นอนเกี่ยวกับโฉนดที่ดินตลอดจนปัญหาการลักลอบขโมยชุดหน้าดินออกไปจากแปลงที่ดินที่ขังไว้ เนื่องจากยังขายไม่ได้ หรือยังไม่มีผู้เข้ามาปลูกบ้านอยู่อาศัยเป็นต้น

ในยุคสมัยของที่ดินจัดสรรนี้ สถาบันการเงินต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับน้อยมาก เจ้าของโครงการส่วนใหญ่มักใช้ระบบการเงินพึ่งตัวเอง (self-finance) โดยมักเริ่มด้วยการเอาเงินครอบครัวมาหมุน ทั้งนี้ เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่จัดสรรกลายเป็นตลาดของการเก็งกำไรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2510-2511 ทำให้ทั้งภาครัฐและ

สถาบันการเงินภาคเอกชนไม่ยอมเข้าเกี่ยวข้องมากนัก โดยฝ่ายแรกกลัวว่าจะเป็นการกระตุ้นให้ราคาที่ดินพุ่งสูงเร็วขึ้น ในขณะที่ฝ่ายหลังอยากจะลงทุนในกิจการอื่นที่มีลักษณะปลอดภัยหรือลดความเสี่ยงในเรื่องการเก็งกำไร

## 2.2 ยุคเริ่มต้นของบ้านจัดสรร (พ.ศ. 2510-2515)

เมื่อธุรกิจที่ดินจัดสรรเริ่มเฟื่องฟูในช่วงต้นปี พ.ศ. 2510 ทำให้บริษัทหรือนักค้าที่ดินรายเล็กรายน้อยหรือรายที่ไม่ได้จัดการค้าที่ดินเป็นเรื่องหลัก ไม่สามารถอยู่ดำเนินการต่อไปได้จึงต้องเลิกกันไปเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการบางรายได้หาทางออกด้วยการลงทุนแบบใหม่ที่สามารถขายและเรียกกำไรตอบแทนได้เร็วกว่าการขายที่ดินอย่างเดียว นั่นคือ การทำโครงการบ้านจัดสรรซึ่งจะให้หมุนเงินมาลงทุนซื้อและพัฒนาที่ดินเพื่อขยายกิจการได้มากขึ้น จากผลสำเร็จในการขายโครงการหมู่บ้านนักกีฬาคลองจั่นที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งปรากฏว่ามีคนมาขึ้นจองบ้านมากกว่าจำนวนที่มีสิทธิ์ถึงประมาณ 10 เท่า ทำให้ช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้คิดทำโครงการบ้านจัดสรรเป็นอย่างมาก

ในระยะปี พ.ศ. 2509 โครงการบ้านจัดสรรแถบชานเมืองเริ่มดำเนินการก่อสร้างขึ้นบ้างแล้ว เช่น พรสวรรค์ นิเวศน์ สำโรง ศานตินิเวศน์ บางแค และหมู่บ้านมิตรภาพ ซอยอ่อนนุช เป็นต้น และเริ่มแล้วเสร็จจนเปิดขายกันได้ ในราวปี พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะความสำเร็จในการของโครงการมิตรภาพนี้สร้างผลกระทบในทางบวกให้แก่โครงการอื่น

อื่น ที่ตามมาภายหลังอีกมาก เมื่อถึงปี พ.ศ. 2512 ปรากฏว่ามีโครงการบ้านจัดสรรเกิดขึ้นถึงกว่า 40 โครงการแล้ว

ทำเลที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรรยุคนี้ อยู่แถบชานเมืองตอนเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ ย่านบางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว และหัวหมาก

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะธนาคารกรุงเทพฯ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการบ้านจัดสรรในยุคนี้มาก การจัดระบบสินเชื่อระยะยาวให้แก่ผู้ซื้อบ้านในอัตราดอกเบี้ยประมาณ 12-15% ต่อปี ในขณะที่นั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าโอกาสในการซื้อบ้านของคนรายได้ระดับกลางขึ้นไปนั้น ไม่ลำบากนัก

ระยะเฟื่องฟูของบ้านจัดสรรยุคนี้ อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2512-2515 โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2515 เป็นระยะที่ภาวะการผลิตขึ้นสูงสุดเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างดี ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนก็พลอยมีสภาพคล่องที่ดีด้วย สถาบันการเงินเหล่านี้จึงพยายามหาแหล่งขยายสินเชื่อเพิ่มขึ้น ทำให้โครงการสินเชื่อสำหรับธุรกิจบ้านจัดสรรโดยสถาบันการเงินต่าง ๆ เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการลักษณะในระยะนี้

จากการขยายตัวขึ้นลงอย่างรวดเร็วของการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สภาพการณ์ทางการเงินเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของธุรกิจบ้านจัดสรร รวมทั้งภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ค่าครองชีพที่สูงขึ้นส่งผลให้อำนาจการซื้อบ้านจัดสรรของประชาชนลดลงและการขาดแคลนวัสดุก่อสร้างทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น ส่งผลกระทบให้ผู้จัดสรรบางรายที่เข้ามาดำเนินธุรกิจด้านนี้ต้องพยายามลดคุณภาพของวัสดุก่อสร้างที่นำมาใช้สร้างบ้านเพื่อมิให้ขาดทุน บางรายไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ต้องละทิ้งโครงการปล่อยให้ผู้ซื้อทั้งที่ชำระเงินหมดแล้วหรือบางส่วนไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง จนรัฐบาลในสมัยนั้นต้องยื่นมือเข้ามาแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยหาวิธีการที่จะเข้ามาควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดิน

## 2. เจตนารมณ์ในการออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน

จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจการจัดสรรที่ดิน และการจัดสรรที่ดินพร้อมกับการปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยแบ่งขาย ในระบบผ่อนส่ง ทั้งระยะสั้นและระยะยาวโดยจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอำนวยความสะดวกภายในหมู่บ้านด้วย เช่น ถนน ระบบการระบายน้ำ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า เป็นต้น เพื่อจูงใจผู้ซื้ออันเป็นลักษณะของการแข่งขันในด้านธุรกิจ แต่ความเจริญเติบโตของธุรกิจด้านนี้ควบคู่ไปกับความขัดแย้งระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อ แต่โดยที่ในขณะนั้น ไม่มีกฎหมายควบคุมหรือคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อ เช่น ผ่อนชำระเงินหมดแล้ว ไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมาแล้ว แต่ไม่มีการจัดทำสาธารณูปโภค เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ประปา และไฟฟ้า ตามที่ให้คำมั่นสัญญาไว้ คู่กรณีก็ต้องฟ้องร้องบังคับกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นบททั่วไปกว่าจะได้ผลก็เกิดความเสียหายขึ้นแล้วจนไม่อาจแก้ไขได้

ในที่สุด เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ กรณี การจัดสรรที่ดินราย นายเดิม ทับทิมทอง ที่จังหวัดนนทบุรี และรายนาสุทิน กลับเจริญ ที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้ซื้อผ่อนชำระราคาหมดแล้ว ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ประกอบกับขณะนั้น ไม่มีกฎหมายใดที่จะควบคุมการจัดสรรที่ดินเลย เช่น การควบคุมการแบ่งแปลงย่อย การวางผังแบ่งแปลง การจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาแหลมเสื่อมโทรมและเกิดอันตรายต่อประชาชนผู้อยู่อาศัย รัฐบาลในขณะนั้นจึงคิดค้นหาวิธีป้องกันการฉ้อโกงที่ดินหรือสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรร จึงออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2515 ขึ้นมาควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ว่า

โดยที่ปัจจุบัน ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะเป็นเหตุให้มีการพิพาทกันอีกทั้งการวางแผนผัง โครงการ หรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อยและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

## 3. สาระสำคัญของกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ที่ออกมาใช้เป็นกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้บังคับควบคุมการจัดสรรที่ดินก็เพื่อมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกหลอกลวงจากผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน โดยในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดลักษณะการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน
2. ไม่ใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติ และของทางราชการ หรือองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดที่ดินตามกฎหมาย

3. มีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน” โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
4. กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง
5. ผู้ใดจะทำการจัดสรรที่ดินมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
6. ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรหรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตให้ไม่ได้ เว้นแต่ผู้ขอจะได้จัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้นมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อน
7. ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินใดที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามโครงการและแผนผังที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่รายที่ผู้ขอได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือปรับปรุงที่ดินตามโครงการและแผนผังเสร็จแล้วจึงไม่ต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาค้ำประกันก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอได้
8. ผู้จัดสรรที่ดินจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่คณะกรรมการอนุญาตมิได้ เว้นแต่จะได้รับการยินยอมจากคณะกรรมการ
9. ถ้ามิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ผู้ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจะดำเนินการกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้นมิได้
10. การซื้อขายที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ที่ดินตามหนังสือสัญญานั้น โอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ สำหรับราคาที่ดินเท่าที่ยังค้างชำระอยู่ และให้ถือว่าเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว
11. สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าว ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้
12. ไม่บังคับผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน แต่ทั้งนี้ผู้นั้นจะต้องยื่นรายการและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการ ภายในวันที่ 29 มีนาคม 2516
13. กำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน เช่น การห้ามโฆษณาการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ หรือการโฆษณาแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินผิดไปจากที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน

การค้าที่ดินนั้นเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 ซึ่งมีเจตนาที่จะควบคุมการค้าที่ดินและการจำหน่ายที่ดินเพื่อการค้าหากำไร ส่วนการจัดสรรที่ดินนั้นเป็นบทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ซึ่งมีเจตนาที่จะควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินมิให้ถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับผังเมืองรวมด้วย

การจัดสรรที่ดินนั้น ถ้าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยมีเจตนาจะจำหน่ายกำไร เช่นซื้อมาแบ่งขายและเช่าหลักเกณฑ์เป็นการจัดสรรที่ดินดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นการค้าที่ดินเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นทั้งการค้าที่ดินและจัดสรรที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีผู้จัดสรรได้ที่ดินมาโดยไม่มีการลงทุน เช่น ได้ที่ดินมาโดยทางมรดกหรือได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์ หรือเป็นที่ดินที่มีอยู่เดิม เช่นที่ดินที่ใช้ในการทำนาอยู่แล้ว ต่อมาไม่เหมาะสมแก่การทำนาทำมาค้าขาย การจัดสรร กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นการจัดสรรที่ดินเพียงกรณีเดียว

ฉะนั้น การจัดสรรที่ดินบางกรณีอาจเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินอย่างเดียว บางกรณีอาจจะเป็นทั้งการค้าที่ดินและการค้าที่ดินด้วย แต่บางกรณีก็เป็นการค้าที่ดินอย่างเดียว ไม่เป็นการจัดสรรที่ดินก็ได้ เช่น ซื้อมาทั้งแปลงแล้วขายไปทั้งแปลง โดยไม่มีการจัดแบ่งขายเป็นแปลงย่อย หรือแบ่งแปลงย่อยแต่ไม่ถึง 10 แปลง

สำหรับในการขออนุญาตประกอบการกรณีที่เข้าข่ายเป็นทั้งการค้าที่ดินและการค้าที่ดินด้วยนั้น โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 101 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า “ในการอนุญาตนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้” เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นการค้าที่ดินเข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน เมื่อขออนุญาตค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีแล้ว ในการอนุญาตให้ค้าที่ดินนั้นจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องไปขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินด้วย และในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตีความว่า “ถ้าข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้าที่ดินมีลักษณะเป็น “การจัดสรรที่ดิน” ตามข้อ 1 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด” จึงปรากฏว่า การอนุญาตทำการค้าที่ดินรายใดที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 การขออนุญาตขายนั้น จะได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ต้องไปขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) อีกส่วนหนึ่งด้วย

ในเรื่องนี้ เมื่อรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินโดยมีเงื่อนไขให้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินด้วย ผู้ขอก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น มิฉะนั้นจะกลายเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งผลที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขนั้น มาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจอธิบดีว่าที่ดินนั้นไปจำหน่ายได้ นอกจากนี้ ผู้ขออนุญาตจะมีความผิดตามมาตรา 111 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำหรือถ้าผู้ขอเป็นนิติบุคคล อาจถูกปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท ตามมาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในทางปฏิบัติ หากผู้ขอเห็นว่า กิจการของตนไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ก่อนยื่นคำขออนุญาตจัดสรรตามเงื่อนไขที่รัฐ

มนตรีกำหนด ผู้ขออาจยื่นคำโต้แย้งชี้แจงแสดงเหตุผลว่า การดำเนินการของตนไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตาม เพื่อกรมที่ดินจะส่งข้อโต้แย้งนั้นให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลทั้งหลายประกอบกัน ถ้าหากคณะกรรมการฯ พิจารณาว่า การดำเนินการไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินก็จะได้ยุติเรื่องเงื่อนไขของรัฐมนตรีก็จะตกไปโดยปริยาย แต่ถ้าคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่ากิจการของผู้ขอเข้าลักษณะการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรให้ถูกต้อง มิฉะนั้น จะกลายเป็นเรื่องฝ่าฝืนเงื่อนไข ซึ่งจะเป็นความผิดและต้องได้รับโทษตามนัยดังกล่าวข้างต้น

##### 5. ความแตกต่างระหว่างการจัดสรรที่ดินกับการค้าที่ดิน

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการจัดสรรที่ดินกับการค้าที่ดินในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างดังนี้

1) ลักษณะของที่ดิน การจัดสรรที่ดิน ต้องเป็นพื้นที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ส่วนการค้าที่ดินจะเป็นแปลงเดียวหรือหลายแปลงไม่ติดต่อกันก็ได้

2) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน ที่ดินที่นำมาจัดสรรต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดิน ส่วนการค้าที่ดินจะเป็นที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือหลักฐานแสดงสิทธิอย่างอื่นก็ได้ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์

3) การขออนุญาต การขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ส่วนการค้าที่ดินต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรี

4) การคุ้มครองผู้ซื้อ การจัดสรรที่ดินมีข้อกำหนดในการคุ้มครองผู้ซื้อหลายประการ เช่น เรื่องการจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่วนการค้าที่ดินไม่มีการบังคับว่าจะต้องจัดทำสาธารณูปโภค

5) การจำหน่ายที่ดิน การจัดสรรที่ดินไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องจำหน่ายให้หมดภายในกี่ปี ส่วนการค้าที่ดินมาตรา 102 ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดว่าจะต้องจำหน่ายให้หมดภายในเวลา 3 ปี นับแต่ได้รับอนุญาต ถ้าไม่เช่นนั้นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายได้

จากความสัมพันธ์และความแตกต่างของการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การค้าที่ดินบางรายเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินด้วย หรือการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะเข้าลักษณะการค้าที่ดินด้วย ทำให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตถึงสองทางอันเป็นการซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติ และเรื่องการจัดจำหน่ายที่ดินนั้น การจัดสรรที่ดินที่มีลักษณะเข้าข่ายการค้าที่ดินด้วยนั้น ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะบังคับให้จำหน่ายหมดภายใน 3 ปี และถ้าหากจำหน่ายไม่หมดภายใน 3 ปี ก็จะเป็นการจัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะรีบแก้ไข ปัญหาในเรื่องนี้ โดยให้ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินไม่ต้องขออนุญาตการค้าที่ดินด้วยเหมือนร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน ไม่ต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดิน เพื่อเป็นการสอดคล้องกับทางปฏิบัติต่อไป

## 6. เจตนารมณ์ของการประกาศใช้ข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน

### 1. การส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายแน่วแน่ในการที่จะส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินเอกชน ที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ในเรื่องที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพที่ดี ตามความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินได้เปลี่ยนท่าทีปรับทิศทางการขออนุญาตจัดสรรที่ดินให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เอื้ออำนวยต่อภาวะการขยายตัวในด้านการแข่งขันและการลงทุนธุรกิจที่ดินในปัจจุบัน

### 2. การผังเมือง

ทางราชการมีนโยบายที่จะจัดทำและดำเนินการจัดวางผังเมืองให้มีระบบที่ดี มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม และปลอดภัยของประชาชน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจึงมุ่งที่จะให้การประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน ได้อำนวยประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน เช่น การจราจร การอยู่ร่วมกัน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

### 3. การรักษาสภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและเสื่อมโทรมลงทุกขณะ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะรักษาสภาพแวดล้อม จึงได้มีการรณรงค์ในเรื่องการสาธารณสุข การกำจัดน้ำเสีย รวมตลอดถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

### 4. การสร้างชุมชนที่ดี

กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนได้อยู่อาศัยร่วมกันในชุมชนของตน โดยมีความรับผิดชอบต่อการอยู่ร่วมกัน ข้อกำหนดนี้จึงมีส่วนเสริมสร้างชุมชนที่ดีและน่าอยู่อาศัย

### 5. การจัดตั้งองค์กรเอกชน

ทางกระทรวงมหาดไทยต้องการที่จะส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินให้มีชื่อเสียง ให้มีความมั่นคงในอาชีพ และให้มีความภาคภูมิใจด้วย ทางราชการจึงต้องการที่จะสร้างองค์กรเอกชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ในการประกอบธุรกิจที่ดิน

### 6. การดูแลรักษาสาธารณูปโภค



ต้องการให้ประชาชนได้มีการดูแลรักษาสาธารณูปโภคในชุมชนของตนเอง เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งจะเห็นได้จากการสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่ท่านได้ทรงส่งเสริมให้ประชาชนรับผิดชอบชุมชนเอง เช่นการเก็บกวาดขยะ การดูแลสิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาดบนท้องถนน การประปา

#### 7. การกระจายระบบการพัฒนา

กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายและกำหนดเป้าหมายในการกระจายรายได้ กระจายความเจริญ การกระจายการถือครองที่ดิน และการกระจายอำนาจการบริหารของประเทศ ตลอดจนการกระจายศูนย์รวมการศึกษา การเมือง และการเศรษฐกิจให้แพร่หลายออกไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเรื่องเหล่านี้การกระจายทุก ๆ อย่างจะมีผลให้ประเทศชาติพัฒนาและมั่นคง

#### 8. การจัดรูปที่ดินในเมือง

การจัดรูปที่ดินในเมืองใหญ่ เป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องรีบดำเนินการพัฒนาเมืองให้มีการจัดวางผังเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยด้วยการแก้ไขปัญหาราจร ปัญหาน้ำเสีย ตลอดจนการป้องกันอัคคีภัย ในการจัดรูปที่ดินดังกล่าว จะต้องเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่เนื่องจากที่ดินมีราคาแพงมาก รัฐมีงบประมาณอันจำกัด จึงไม่สามารถจะทำได้ จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีการเวนคืนที่ดินด้วยความสมัครใจของประชาชน โดยการแบ่งปันที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อนำไปพัฒนาและจัดสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นถนน สวนกลาง สาธารณะ เป็นต้น การจัดรูปที่ดินในเมืองนี้จะเริ่มต้นที่ ถนนรัชดาภิเษก และแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่จะต้องอยู่ในหลักการด้วย