

บทที่ 2



การจัดสรรที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน

1. การวิเคราะห์ความหมายของการจัดสรรที่ดิน

ตามความหมายของการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 1 ได้ให้ความหมายของการจัดสรรที่ดินว่า หมายถึงการจัดจำหน่ายที่ดิน ที่ดิน ที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด โดยได้รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่นหรือ การแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุง ให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

จากความหมายนี้ ผู้ปฏิบัติในครั้งแรก (พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2524) ได้แปล เจตนารมณ์ของความหมาย "การจัดสรรที่ดิน" ไปว่าเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของ ประชาชนผู้บริโภค มิให้ถูกผู้จัดสรรหลอกลวงในการขายที่ดิน ว่ามีการให้คำมั่นว่าจะจัด ทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ แล้วไม่จัดทำให้คำมั่น ทำให้การปลูกบ้านขายในที่ดินที่ได้ปรับ ปรุงมีการจัดทำสาธารณูปโภคเสร็จแล้ว ซึ่งไม่มีการให้คำมั่นนั้นไม่เป็น "การจัดสรรที่ ดิน" จึงไม่ต้องขออนุญาต จัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ทำให้ทางเอกชนหันมาดำเนินกิจการธุรกิจในรูปแบบ "บ้านจัดสรร" โดยจัดทำ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ผู้ซื้อเลือกซื้อหาได้ตามสภาพ ในทำเลที่ตั้ง ที่ดิน และราคา ตามความต้องการ

การเข้าใจในความหมายของ "การจัดสรรที่ดิน" เช่นนี้เท่ากับประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ปราชัยจากผลในการบังคับใช้โดยปริยาย โดยมี ผู้ขออนุญาตต่อทางราชการในจำนวนน้อย ประชาชนยังคงได้รับความเดือดร้อน เช่นเดิม เมื่อต่อมากรมที่ดินได้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้มีการตีความโดยวิเคราะห์ ความหมายของการจัดสรรที่ดินขึ้นใหม่ โดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการประกาศใช้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ว่า เหตุที่ประกาศใช้บังคับก็เพื่อจะควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ของเอกชนในด้านการวางแผนผังโครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง และเพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ถูกหลอกลวง คดโกง ให้ได้รับประโยชน์ ในด้านสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ

ในที่สุดกรมที่ดิน โดยมีหนังสือที่ มท.0608/ว.17314 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524 แจ้งให้ทุกจังหวัดทราบว่า โครงการที่ดินใดมีการวางผังแบ่งแปลงอันมีลักษณะเป็นถนนหรือมีการปักเสาไฟฟ้าวางท่อประปา ก็ถือเป็นการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคทั้งดิน เท่ากับ เจ้าหน้าที่ถือว่า โครงการใดมีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย 10 แปลงขึ้นไป เพื่อทำการจำหน่าย ไม่ว่าจะมีความมั่นคงหรือไม่ รวมทั้งโครงการหมู่บ้านจัดสรรทั้งหมดเข้าลักษณะเป็น "การจัดสรรที่ดิน" ซึ่งต้องขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ทั้งสิ้น โดยกรมที่ดินได้วิเคราะห์แก้ที่คำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ โดยให้การกระทำก็ถือเป็นการจัดสรรที่ดินต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้.-

1. โครงการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีใด ๆ โดยจะทำการรังวัด แบ่งแยกแล้วหรือไม่ก็ตาม
2. การจัดจำหน่ายนั้นผู้จัดสรรที่ดินได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และ
3. ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้ความมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม กล่าวคือ
 - 3.1 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้ความมั่นว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะเช่นมีการโฆษณา หรือทำสัญญาว่าจะจัดให้มีถนน ไฟฟ้า หรือน้ำประปา เป็นต้น หรือ
 - 3.2 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ เช่น ได้มีการวางผัง แบ่งแปลง อันมีลักษณะเป็นทางหรือถนน หรือได้มีการปักเสาไฟฟ้า หรือได้มีการขุดหลุมเพื่อวางท่อประปา หรือท่อระบายน้ำ เป็นต้น หรือ

3.3 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่าจะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น มีคำมั่นว่าจะจัดให้มีสนาม เท็กเลนสวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล หรือจะจัดให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัยหรือจะจัดให้มีตลาดสด หรือศูนย์การค้า เป็นต้น

3.4 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแถลงออกโดยปริยายว่า จะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น ได้มีการวางผังแบ่งแปลงที่ดิน หรือจัดวางผังแยกที่ดินมีขนาดที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เป็นต้น

การตีความคำนิยาม " การจัดสรรที่ดิน " ของกรมที่ดินใหม่ เช่นนี้ ทำให้ "การ จัดสรรที่ดิน" ก็ถือกำเนิดมารมาตั้งแต่ พ.ศ. 2516 ในรูปแบบ "หมู่บ้านจัดสรร" ทั้งหมดนั้น ไม่อาจทำได้โดยชอบอีกต่อไป เพราะถือว่าเป็นการให้คำมั่นว่าจะจัดสาธารณูปโภคให้ต่อไปโดยปริยาย ซึ่งในขณะนั้น นอกจากจะส่งผลต่อผู้ประกอบการโดยตรงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ¹ เช่น

1. ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเอง เป็นอย่างยิ่งคือ

1.1 ทำสัญญาวางเงินดาวน์แล้ว ไม่สามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมาเป็นของตน จึงไม่อาจเข้าอยู่อาศัยในบ้านได้ เพราะผู้ประกอบการต้องคอยใบอนุญาตจัดสรรจึงไม่สามารถรังวัดแบ่งโฉนดและทำการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อได้

1.2 ประชาชนผู้ซื้อเกิดการเข้าใจผิดว่าได้ถูกผู้ประกอบการโกง

1.3 ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนยิ่งทวีขึ้น ประชาชนต้องไร้ที่อยู่อาศัยเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น เป็นปัญหาของสังคมชั้นพื้นฐานที่ไม่ควรให้เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับการแก้ไข

¹ สมาคมการค้าที่ดินเกษตรและก่อสร้าง "ก. เรขอนุญาตจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะกรรมการที่ 286 (พ.ศ. 2515)," 2515 หน้า 13

1.4 การที่ธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศไทยเพราะผู้ประกอบการต้องรอคอยโดยไม่ทราบกำหนดเวลาแน่นอนเช่นนี้ ทำให้ต้นทุนการประกอบการอันเกิดจากดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สูงขึ้น ผลก็คือ ประชาชนผู้ซื้อจะต้องซื้อบ้านและที่ดินในราคาสูงเกินความจำเป็น

2. ก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ กล่าวคือ

2.1 รัฐต้องชดเชยรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมระหว่างปี 2524-2525 ไปแล้วประมาณ 70% ของที่ควรจะได้คิดเป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่า 800 ล้านบาท

2.2 อุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยเฉพาะการผลิตรี조트ก่อสร้างต่าง ๆ เช่น เหล็กเส้น ตะปู กระจก เบื้องเซรามิก อุปกรณ์ไฟฟ้า ฯลฯ ต้องพลอยได้รับผลกระทบถึงขั้นล้มละลายไปตาม ๆ กัน

2.3 เกิดการเลิกจ้างแรงงานในปี 2524 ทั้งจากอุตสาหกรรมบ้านจัดสรรและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวดังกล่าวกว่าในข้อ 2.2 เป็นจำนวนเรือนแสน ซึ่งหมายถึงสมาชิกในครอบครัวผู้ใช้แรงงานต้องเดือดร้อนอีกหลายแสนคน ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ของชาติ

2.4 เป็นการทำลายขวัญ และกำลังใจของนักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนและไม่มีความหนักแน่นที่เพียงพอให้แก่ลงทุน

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ ผู้ประกอบการ เช่น สมาคมการค้าที่ดินและเคหะและก่อสร้าง โครงการท่องเที่ยวรวมภาคไทย ให้มีการทบทวนการพิจารณาที่ดินเกี่ยวกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286¹ โดยอ้างถึงปัญหาดังกล่าว และกล่าวถึงนโยบายของรัฐในการสนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยของตนเอง ว่า การที่เอกชนเข้ามาจัดทำอุตสาหกรรมบ้านจัดสรรนี้ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมและให้ความร่วมมือ

¹ หนังสือสำนักงานสมาคมการค้าที่ดินเคหะและก่อสร้าง ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2525 เรื่อง ขอให้ทบทวนการพิจารณาที่ดินเกี่ยวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

กับรัฐบาลช่วยประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยทั่วถึงกันแล้ว ยังช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานและสร้างช่างฝีมืออันเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพของชาติขึ้นมากมาย ในระยะ 4-5 ปี ที่ผ่านมามีภาคเอกชนได้ลงทุนมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าหมื่นล้านบาท ซึ่งหากรัฐจะจัดทำเองก็ต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปี ดังนั้น การลงทุนของภาคเอกชน จึงควรได้รับการสนับสนุน และส่งเสริมจากรัฐบาลเป็นอย่างดี จึงขอให้พิจารณาแก้ไขให้กรมที่ดิน ถ้อยปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเหมือนที่ถ้อยปฏิบัติมาก่อนเดือน สิงหาคม 2524 จนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ฉบับใหม่ที่เหมาะสมประกาศใช้บังคับ

จากข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ 26/2526 ว่า ในการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป โดยผู้ขอแบ่งแยก ได้จัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วก่อนที่จะยื่นคำขอแบ่งแยกโฉนดที่ดินเพื่อจำหน่ายต่อไป เข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินที่จะต้องยื่นคำขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) หรือไม่ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) ได้มีความเห็นว่า ¹ การแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป โดยผู้ขอแบ่งแยกได้จัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วก่อนที่จะยื่นคำขอแบ่งแยกโฉนดที่ดิน เพื่อจำหน่ายต่อไป จะเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินซึ่งต้องยื่นคำขออนุญาตตามประกาศของ

¹ หนังสือความมากที่ นร.0501/250 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2517

คณะปฏิวัติฉบับที่ 286 หรือไม่นั้น เห็นว่า คำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ตามบทนิยามในข้อ 1¹ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 จะต้องมียอดประกอบสองประการคือ การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนประการหนึ่ง และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม อีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ได้มีกำหนดหลักการไว้ในข้อ 9² ให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจัดสรรที่ดิน โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงควบคุมการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะของผู้จัดสรรที่ดินด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อ 9³ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการ

1 "การจัดสรรที่ดิน" หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

2 ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้
ทุกประการหรือบางประการ คือ

อาลา

อาลา

3 ระบบและมาตรฐานของดินชั้นเป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะตาม
ที่จำเป็น

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จัดสรรที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็น
สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น ทั้งนี้ เมื่อได้มีการจัดจำหน่ายที่ดินติด
ต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือ
ประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และมีการจัดการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภค
หรือบริการสาธารณะ อันเป็นที่เข้าใจได้ว่าสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะที่จัดให้มี
ขึ้นนั้นเป็นส่วนประกอบของการจัดจำหน่ายที่ดินนั้นแล้ว การดำเนินการนั้นย่อมเป็นการจัด
สรรที่ดิน

ตามปัญหาที่หารือเป็นการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายตั้งแต่
สิบแปลงขึ้นไป โดยมีการจัดทำสาธารณูปโภค บริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินเสร็จ
เรียบร้อยแล้วก่อนยื่นคำขอแบ่งแยกโฉนดที่ดินเพื่อจำหน่ายต่อไป จึงเข้าลักษณะเป็นการ
จัดสรรที่ดินซึ่งต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามข้อ
10¹ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

เพื่อให้คำหมายของการจัดสรรที่ดินเป็นที่แน่ชัด รัฐบาล กรมที่ดินได้เสนอ
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ให้
คำจำกัดความของคำว่า การจัดสรรที่ดิน ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังที่เป็น
มา โดยได้เสนอร่าง ๗ การวัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินซึ่งได้แบ่ง
เป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป.....และได้จัดให้มีหรือให้คำมั่นหรือแสดง
ออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ....."
ซึ่งเป็นการแน่ชัดกว่า บทบัญญัติตามประกาศคณะปฏิวัติ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหาการตี
ความดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า ความร่างของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่ม
เติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ก็ยังไม่มีควมรัดกุมพอควร เช่น ผู้ทำการจัดสรรอาจ

¹ ข้อ 10 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับการยินยอมจาก
คณะกรรมการ

การขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่
กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะอ้างได้ว่า คนจัดจำหน่ายที่ดินที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยเกินกว่า 10 แปลงก็จริง แต่คนจะไม่จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือทำการปรับปรุงที่ดินนั้นแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นไม่เป็นการจัดสรรที่ดินไม่ท้องเรืออนุญาต มีอุ้งทาง ๆ เหล่านี้ ผู้บัญญัติกฎหมายควรคำนึงถึง เพราะอาจเป็นแนวทางให้ผู้จัดสรรหลีกเลี่ยงกฎหมายทำให้ท้องเกิดมีเหตุการณ์ความอีกต่อไปในอนาคต

ฉะนั้น เพื่อให้ได้ความหมายของคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ที่ถูกต้องแน่ชัด จึงควรได้วิเคราะห์ความหมายของการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) และตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พ.ศ.ดังต่อไปนี้คือ

การจัดจำหน่ายที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า อย่างไรเป็นการจำหน่าย กำหนดไว้แต่เพียงว่า เป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และกรมที่ดินก็ได้มีการวิเคราะห์ชี้แจงว่า การจัดจำหน่ายที่ดินนั้น หมายถึงการกระทำในลักษณะหรือวิธีใด จึงมีความเข้าใจกันทั่ว ๆ ไปว่า การจัดจำหน่ายที่ดินจัดสรร หมายถึงการซื้อขาย เท่านั้น

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า "จำหน่าย" ว่าหมายถึง การขาย แลก เปลี่ยน ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นควรพิจารณาที่องค์ประกอบของบทบัญญัติกฎหมายนี้ ที่มีบัญญัติว่า "การจัดจำหน่าย.....ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทน และตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 19 ที่มีบัญญัติว่า "สัญญาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรร ต้องทำเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน" เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดจำหน่ายที่ดินจัดสรร ควรจะหมายถึง การจัดจำหน่าย โดยวิธีการขายเท่านั้น เพราะหากเป็นการแลกเปลี่ยน หรือเป็นการให้ ก็จะไม่ตรงกับบัญญัติที่ให้สัญญาเพื่อการได้มา ซึ่งที่ดินจัดสรรต้องทำเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายเท่านั้น เพราะฉะนั้นการทำสัญญาเพื่อการจำหน่ายที่ดินจัดสรรนั้น จะทำเป็นสัญญาแลกเปลี่ยน

สัญญาให้ยอม จะทำไม่ได้ หากกระทำลงไปก็ไม่ถือว่าเป็นการจำหน่ายที่ดินจกสรร ไม่อยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นอกจากนี้ในส่วนของคำว่า "เป็นการจำหน่ายที่ดิน ที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด" นั้นหมายความว่าในการจำหน่ายโดยวิธีการซื้อขายนั้น จะซื้อขายด้วยเงินสดหรือผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ก็ได้ และในการซื้อขายนั้นอาจจะทำสัญญาซื้อขายกันเฉพาะส่วน ความแผ่นดินในกรณีที่ยังไม่ได้แบ่งแยกโฉนดที่ดิน หรือซื้อขายกันในโฉนดที่ดินที่แบ่งเป็นแปลงย่อยแล้ว

ที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป หมายถึงลักษณะของที่ดินซึ่งนำมาจัดจำหน่าย อันเข้าลักษณะการจกสรรนั้น ต้องเป็นการจำหน่ายในลักษณะที่เป็นแปลงย่อยคือ กระทำการแบ่งซอยที่ดินผืนใหญ่ จกทำการวางผังแบ่งแปลงเป็นแปลง ๆ มีจำนวนแปลงย่อยเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไปโดยมีลักษณะเป็นพื้นที่ติดต่อกันโดยพิจารณาถึงลักษณะของพื้นที่แต่เดิมว่าเป็นแปลงเดียวกันก่อนแบ่งเป็นแปลงย่อยหรือไม่ เช่นกรมที่ดินเคยพิจารณาว่า¹ แม้ที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงของบุตรแต่ละคนจะไม่มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน และเป็นที่ดินที่มารดาเป็นผู้แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยไว้เดิมบุตรไม่ได้แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยเพิ่มเติมต่อไปอีก แต่ที่ดินแปลงย่อยเหล่านี้ เดิมเป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับที่มารดาได้แบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อย ในลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย โดยจัดให้มีถนนตัดผ่านเพื่อใช้เป็นทางผ่านเข้าออกที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงด้วยกั้นไม้ท่อน ซึ่งตามพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเหตุที่ยกให้ก็เพื่อใ้บุตรจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยแทนมารดาเข้าลักษณะเป็นการร่วมกันดำเนินการจกสรรที่ดิน

ในเรื่องนี้ ความร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พ.ศ.....มาตรา 3 ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ความหมายของการจกสรรที่ดินให้หมายความว่า การจกจำหน่ายแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน....." ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ชัดเจน

¹ หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0716/4751 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2527 ทอบข้อหารือจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง การขออนุญาตจกสรรที่ดิน

ยิ่งขึ้นกว่า ความหมายของการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ว่าไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ถ้ามีพื้นที่ติดต่อกันแล้ว ถ้าเกิน 10 แปลง เป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในความชื่อนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการลุ่มเอื้อเอื้อเกินไป ไม่จำเป็นต้องขยายความไปว่าเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง..... เพราะตามความหมายของการจัดสรรที่ดิน ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ก็ได้ให้ความแน่ชัดแล้วว่า ถ้าเป็นที่ดินแปลงย่อยที่ติดต่อกัน เกินกว่า ดิบแปลงขึ้นไป ก็เข้าลักษณะการจัดสรรที่ดินประการหนึ่ง

สำหรับลักษณะของที่ดินซึ่งเข้าลักษณะ ความหมายของการจัดสรรที่ดินนั้น คำนิยามของ "การจัดสรรที่ดิน" ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) กำหนดว่า"...ที่ดินซึ่งใดแบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป....." ทำให้เข้าใจว่าเป็นที่ดินโดยทั่วไป จะมีหลักฐานอะไรก็ได้ แต่ความจริงแล้วที่ดินบางอย่าง เอกชนไม่สามารถนำมาทำการจัดสรรได้ เพราะมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เอกชนเป็นเจ้าของคือ ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า¹ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นระโธนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา² ซึ่งการระโธนแก่กันในที่นี้ซึ่งต้องดำเนินการถอนสภาพก่อนคือถอนสภาพไม่ให้เป็นที่หวงห้ามใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้วถึงโธนต่อไปยังเอกชน เช่น ราช ขยาย แลกเปลี่ยนให้ที่นี่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ²

นอกจากนี้ยังมีที่ดินซึ่งมีหลักฐานแสดงสิทธิอื่น ๆ นอกจากโธนที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไร่ ไร่ร้างรูปถ่ายทางอากาศ (น.ศ.3ก) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ศ.3) แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) จึงมีบัญญัติว่าที่ดินที่มีหนังสือเหล่านี้สามารถนำมาทำการจัดสรรได้หรือไม่ ถ้วยเหตุที่คำนิยามของการจัดสรร

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305

² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

ที่ดิน กล่าวถึงแต่เพียงลักษณะของที่ดิน เท่านั้นแต่อย่างไรก็ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องเสนอหลักฐานในการขออนุญาต คือ ถ้าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แสดงโฉนดที่ดินนั้น...." จึงควร มีการวิเคราะห์ว่า ที่ดินซึ่งผู้ขออนุญาตนำมาจัดสรรนั้น หากไม่มีหลักฐานในการขออนุญาต จะทำการจัดสรรได้หรือไม่

ในเรื่องนี้บางท่านเห็นว่า ความหมายของการจัดสรรที่ดิน กำหนดแต่เพียง ลักษณะของที่ดินที่เป็นการจัดสรรว่า เป็นที่ดินที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไปเท่านั้น การกำหนดถึงที่ดินนั้นต้องมีโฉนดที่ดิน เป็นเพียงหลักฐานในการ ขออนุญาตเท่านั้น เพราะฉะนั้นที่ดินที่มีหลักฐานแสดงสิทธิ์อื่น ๆ เช่น หนังสือรับรองการ ทำประโยชน์โดยไ้ระหว่างรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3ก) ก็นำมาจัดสรรได้ ซึ่งในปัจจุ บันก็ได้มีการปฏิบัติเช่นนี้ เหตุที่ให้ที่ดินซึ่งมีหนังสือแสดงสิทธิ์อื่น ๆ เช่น น.ส.3ก นำมาทำ การจัดสรรได้ เพราะผู้จัดสรรนำที่ดินซึ่งมี น.ส.3ก. มาขอออกโฉนดที่ดิน เพื่อจะใช้ เป็นหลักฐานในการขออนุญาตจัดสรร แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดให้ได้ เพราะที่ดินบริเวณที่ผู้ขอจัดสรรขอออกโฉนดที่ดินไม่มีระวางแผนที่สำหรับใช้ในการออก โฉนดที่ดิน ซึ่งถือเป็นความบกพร่องของรัฐ จึงให้ผู้จัดสรรดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องขอ อนุญาตจัดสรร เพราะถือว่า โฉนดที่ดินเป็นหลักฐานในการขออนุญาตเท่านั้น เมื่อที่ดิน ไม่มีโฉนดที่ดินก็ไม่ต้องขออนุญาตจัดสรร แต่ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่ความไปในทาง เช่นนี้เป็นการศึกษาที่ไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ในกรณีที่กฎหมาย ไม่ให้อ่านาจไ้ข้อมกราหามีได้ ซึ่งเมื่อกรณีกฎหมายเป็นที่สงสัย การตีความกฎหมาย นั้นอาจพิจารณา ได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งเป็นเหตุผลของผู้ร่าง โดยที่ประ ภาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อความคุ้มครองการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ถือที่ดินและเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและผัง เมือง จึงควรถือว่าต้องตีความเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ คุ้มครองการจัดสรรที่ดินของ เอกชน การตีความกฎหมายไม่ไ้ขออนุญาตหรือข้อมกราหีไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทั่วไปในการตีความกฎหมาย คือกฎหมายมหาชน ต้องตีความโดยเคร่ง ครัด เพราะฉะนั้นที่ดินซึ่งมีเอกสารแสดงสิทธิ์อื่น ๆ ไม่สามารถนำมาทำการจัดสรรได้

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เมื่อได้มีการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับนี้ได้แก้ไขให้ที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยให้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก) สามารถขออนุญาตทำการจัดสรรได้ และให้เริ่มหมินยามคำว่า "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่ารวมถึงสิทธิครอบครองด้วย เหตุผลที่จะนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยให้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3ก) มาขออนุญาตทำการจัดสรรได้ เนื่องจากกรมที่ดินกำลังดำเนินงานตามโครงการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 โดยเริ่มดำเนินการในปี 2528 ซึ่งเป็นการใช้ระยะเวลาเวลานานถึงกล่าว ทำให้ไม่ทันกับความเจริญเติบโตของภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่สามารถเข้าไปควบคุมทางด้านที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ประกอบการอุตสาหกรรมของชุมชนและจะเกิดปัญหาที่จะวางผังเมืองในอนาคตได้ ซึ่งสิ่งที่ตามมาทีหลังนี้ย่อมช่วยก็ความในกฎหมายได้ก็ที่สุดว่า หากในเรื่องใดที่กฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมกระทำได้ เพราะฉะนั้น ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พ.ศ..... ยังไม่ใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นว่า การนำที่ดินซึ่งมีหนังสือแสดงสิทธิประเภทอื่นมาทำการจัดสรรย่อมจะกระทำมิได้ หากให้กระทำไป เมื่อไม่ได้รับ อนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ กฎหมายก็ไม่สามารถคุ้มครองไปถึง อันจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนต่าง ๆ ทั้งยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการผังเมือง อันขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

สำหรับกรณีความร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พ.ศ..... มาตรา 4 ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็นหมินยามระหว่างหมินยามคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" กับคำว่า "ใบอนุญาต" ในข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) คือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย และในกรณีผู้ขอจัดสรรที่ดิน จะขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องแสดงหลักฐานคือ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าผู้ขอยังไม่มีสิทธิในที่ดินให้แสดงหลักฐานการจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น¹ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการออกโฉนดที่ดิน

¹ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มาตรา 6 ข้อ 11

ไปแล้วเสร็จทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลานาน ทำให้ไม่ทัน
 กับความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไข
 เพิ่มเติมนี้ เป็นการบัญญัติเพิ่มเติมให้ที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาทำการ
 ขออนุญาตได้ และยังรวมถึง กรณีที่ผู้ขอขังไม่มีสิทธิในที่ดินให้นำหลักฐานการแสดงสิทธิ
 ในที่ดินนั้นมาขออนุญาตจัดสรรที่ดินโดยได้ให้คำจำกัดความของ "สิทธิในที่ดิน" ให้หมาย
 ความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย การที่ใช้ที่ดินซึ่งมีหลัก
 ฐานกรรมสิทธิ์นั้นย่อมไม่มีปัญหาอะไร แต่การใช้ที่ดินซึ่งมีสิทธิครอบครอง มาขออนุญาต
 จัดสรรที่ดินนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะก่อให้เกิดปัญหาได้ คือ ที่ดินที่เจ้าของมี
 สิทธิครอบครองคือ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หลักฐานแบบแจ้ง
 การครอบครอง (ส.ค.1) สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไ้ระวางรูปถ่าย
 ทางอากาศ (น.ส.3ก) นั้น การดำเนินการได้ทำอย่างรัดกุม มีการลงแผนที่ระวาง
 กำหนดเนื้อที่อย่างละเอียดคล้ายคลึงกับการออกโฉนดที่ดินมาก การอนุญาตให้นำมาทำ
 การจัดสรรได้จึงไม่มีปัญหาอะไรเช่นกัน แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบธรรมดา
 คือ น.ส.3 ยังไม่เป็หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่แสดงเนื้อที่อย่างละเอียด ไม่มีการลง
 แผนที่ระวาง โดยเฉพาะแบบแจ้งการครอบครองคือ ส.ค.1 นั้นยังไม่มีคความแน่นอน
 เพราะผู้ครอบครอง นำความมาแจ้งท่อนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ออก ส.ค.1 ให้
 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ไปตรวจที่ดินเลย¹ กรณีนี้หากให้นำที่ดินซึ่งมีหลักฐาน
 แสดงสิทธิซึ่งไม่แน่นอนนำมาทำการจัดสรร อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนผู้ซื้อในภาย
 หลังได้ เพราะผู้ซื้อย่อมได้รับสิทธิในที่ดินที่ไม่แน่นอนด้วย

เพราะฉะนั้นในกรณีผู้เขียนจึงเห็นควรมีบัญญัติให้แจ้งชัดไปว่าที่ดินซึ่งมีหนังสือ
 แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ โฉนดที่ดิน และที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดย
 ไ้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3ก) เท่านั้น ที่นำมาทำการจัดสรรที่ดินได้ ส่วนที่ดิน
 ซึ่งมิหนังสือแสดงสิทธิอื่นอย่างอื่น คือ น.ส.3 หรือ ส.ค.1 ไม่ให้นำมาทำการจัดสรรทั้งนี้
 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่จะเกิดขึ้นภายหลังได้ และไม่ควรมีความยุ่งยากในอันที่จะมา

¹ สมจิตร ทองประคัม, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์ 2526) หน้า 29

ตีความในภายหลัง

นอกจากนี้ความร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ได้เพิ่มเติมข้อยกเว้นของ "การจัดสรรที่ดิน" โดยให้หมายรวมว่า การจำหน่ายที่ดินซึ่งได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน..... และให้หมายความถึงการดำเนินการดังกล่าวซึ่งได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง แต่ต่อมาได้แบ่งเพิ่มเติมภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวน 10 แปลงขึ้นไปด้วย¹ ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมไปจากหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ซึ่งในเรื่องนี้ บางท่านเห็นว่า เป็นการบัญญัติเพื่อเป็นทางป้องกันการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินมากกว่าจะเป็นการบัญญัติถึงความหมายของการจัดสรรที่ดิน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางผังเมืองมากกว่า เนื่องจากในครั้งแรกผู้แบ่งแยก แบ่งแยกไม่ถึง 10 แปลง จึงไม่ต้องทำสาธารณูปโภค เช่น ถนน ให้เข้ามาตรฐาน เนื่องจากไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน ต่อมาเมื่อขอแบ่งเพิ่มเติมอีกภายใน 3 ปี ถนนอาจมีขนาดไม่เหมาะสม จะก่อให้เกิดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมไป สำหรับในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นควรที่จะบัญญัติความหมายของการจัดสรรที่ดินให้ครอบคลุมไปถึง การแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งแบ่งแยกไม่ถึง 10 แปลง แต่แบ่งเพิ่มเติมภายใน 3 ปี ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไป ด้วยเพราะตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ควบคุมเฉพาะการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยเกินกว่า 10 แปลง เท่านั้น หากบัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงการแบ่งแยกที่ดินไม่ถึง 10 ปี แต่แบ่งเพิ่มเติมเกินกว่า 10 ปี ภายในระยะเวลา 3 ปี ก็จะเป็นการบัญญัติให้ความหมายของการจัดสรรที่ดินกว้างขึ้น เนื่องจากผู้แบ่งแยกอาจจะขอแบ่งเพิ่มเติมครั้งละไม่ถึง 10 แปลงได้หลายครั้งในระยะเวลา 3 ปีนี้ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางการบัญญัติความหมายของการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐนิวเจอร์ซีย์ได้ให้คำนิยามของการจัดสรรที่ดินไว้ว่า เป็นการแบ่งที่ดินเป็นแปลง เนื้อที่หรือพื้นที่ออกเป็นสองส่วนหรือมากกว่านั้น หรือการแบ่งที่ดิน

¹ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พ.ศ.....มาตรา 3

เพื่อจุดประสงค์ในการขายหรือทำหมุ่บ้านจัดสรรในปัจจุบันหรืออนาคต¹ หรือการจัดสรรที่ดินคือการแบ่งที่ดินออกเป็นสามส่วน หรือมากกว่านั้นภายในระยะเวลา 5 ปี ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า ทำหมุ่บ้านจัดสรร การก่อสร้างหรืออื่น ๆ²

นอกจากนี้ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ได้บัญญัติเพิ่มเติมโดยให้ถือว่าการแบ่งแยกที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้ให้ถือว่าไม่เป็นการจัดสรรที่ดิน

1. การแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยซึ่งที่ดินแปลงย่อยทุกแปลง ติดเขตทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
2. การแบ่งแยกที่ดินระหว่างเจ้าของรวมหรือการแบ่งมรดกให้แก่ทายาทหรือระหว่างทายาท
3. การแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อเกษตรกรรมเนื้อที่แปลงละ ไม่ต่ำกว่า 5 ไร่

สำหรับในข้อ 1 ที่ให้ถือว่าการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยซึ่งที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงติดเขตทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ถึงแม้จะแบ่งแยกเพื่อทำการจำหน่ายเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไปก็ได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นการจัดสรรที่ดิน บ้างท่านเห็นว่าการบัญญัติข้อยกเว้นเช่นนี้ เหมาะสมเพราะการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยซึ่งที่ดินแปลงย่อยซึ่งที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงติดเขตทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงนั้นที่ดินแต่ละแปลงย่อมได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณูปโภคแล้ว เช่น ถนน ไฟฟ้า จึงไม่จำเป็นต้องให้อยู่ในบังคับของการจัดสรรที่ดินอีก เพราะกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในเรื่องการสาธารณูปโภค และการผังเมือง เมื่อประชาชนได้รับการบริการในด้านนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องไปควบคุมในประเด็นอื่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้ผู้นั้นจะได้รับสาธารณูปโภคต่าง ๆ อยู่แล้วก็ตามหาก

¹ Robert C. Lillieckson, & Don Farlock, Land Use Controls.

แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ได้มีจุดมุ่งหมายที่คุ้มครองประโยชน์
ในกานอื่น ๆ ของประชาชนด้วย เช่น ให้ได้รับกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ
ในการไถ่มาซึ่งที่ดินจัดสรรนี้ เพราะฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรให้การแบ่งแยกที่ดินเป็น
แปลงย่อย ซึ่งที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงคิดเขตทางหลวง ตามกฎหมายหลวง หากเข้า
ช่วยในการจัดสรรที่ดินแล้ว ควรถือเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตทำการจัดสรรด้วย

ในข้อ 2 การแบ่งแยกที่ดินระหว่างเจ้าของรวมหรือการแบ่งมรดกให้แก่
ทายาทหรือระหว่างทายาทให้ถือว่าไม่เป็นการจัดสรรที่ดินนั้น ในข้อนี้มีปัญหาที่นักวิจารณ์
คือ การแบ่งแยกที่ดินระหว่างเจ้าของรวมในกรณีที่ดินใดจัดทำแผนผังโครงการ
แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย แต่ยังมีไต่ดำเนินการแบ่งแยกที่ดิน แล้วทำการจำหน่าย หรือ
เปิดให้จองเป็นแปลง ๆ ไป ตามแผนผังนั้น จนได้ จำนวนผู้ซื้อตามต้องการแล้วจึงนำ
ไปจดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวมในโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้จะถือว่าผู้ซื้อ
เหล่านี้เป็น เจ้าของรวมหรือมีกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ มาตรา 1356 หรือไม่ ซึ่งหากว่าผู้ซื้อ เหล่านี้เป็นเจ้าของรวมในที่ดินแล้ว
ผลจะมีต่อไปว่า ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถดำเนินการแบ่งแยกที่ดินที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์
รวมก็ได้แบ่งเป็นแปลงย่อย ๆ ของใครแต่ละคนต่อไปได้ โดยไม่เข้าช่วยการจัดสรร
ที่ดิน แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกเกินกว่า 10 แปลงก็ตาม กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะถือ
ว่าเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา
1356 โฉนดนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีบุคคลหลายคนต่างเป็น เจ้าของทรัพย์สินนั้นร่วมกัน โดยมี
ไต่แยกเป็นสัดส่วนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของส่วนใด¹ กรณีข้างต้นผู้ซื้อและผู้ขายสามารถรู้ได้
ว่าตกลงซื้อขายกันในส่วนใดของที่ดินแห่งนี้เนื่องจากมีแผนผังโครงการของโครงการที่ดิน
อยู่แล้ว จึงไม่ใช่กรณีเจ้าของรวม พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจดทะเบียนให้ได้ใน
ประเภทกรรมสิทธิ์รวม แต่เป็นกรณีแบ่งขายตามแผนผังตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ซึ่งเข้าช่วย
การจัดสรรที่ดินจะต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนได้

¹ บัญญัติ สุชีวะ , "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน"
พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง) 202 - 203

เพราะฉะนั้นในกรณี การแบ่งกรรมสิทธิ์ รวมหรือแบ่งมรดกระหว่างทายาทหรือให้แก่ทายาท นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงในแต่ละรายที่จะ พิจารณาว่าเป็นการแบ่ง กรรมสิทธิ์รวมหรือแบ่งมรดกให้แก่ทายาทหรือระหว่างทายาทในลักษณะเป็นการจัดสรร หรือไม่ โดยพิจารณาถึงแผนผัง การแบ่งแปลงว่ามีลักษณะเป็นการแบ่งแยกเพื่อทำการ จัดสรรหรือไม่ และพิจารณาดังตามข้าง การแบ่งแปลงว่ามีลักษณะเป็นการแบ่งแยกเพื่อทำการ จัดสรรหรือไม่ และพิจารณาดังตามข้อเท็จจริงของผู้ขอแบ่งแยกด้วยว่า มีนิตย พิษุกรรม หรืออาชีพ ในทางการนี้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนได้เคยวินิจฉัยว่า กรณีที่กินตรวจ พิจารณาแผนผังการ รั้งวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมของที่ดินที่ขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวมทุกแปลงประกอบกันแล้ว ผู้ถือ กรรมสิทธิ์ได้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยในลักษณะเตรียมการให้เป็นที่อยู่อาศัยโดย จัดให้มีถนนเข้าออกทุกแปลง ทั้งเมื่อแบ่งแยกแล้วบางคนเป็นเจ้าของที่ดินแปลงย่อยถึง 11 แปลง ความพฤติการณ์ ไม่น่าเชื่อว่าเป็นการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมอย่างแท้จริง แต่เป็น การร่วมหุ้นกันลงทุนเพื่อทำการจัดสรรที่ดิน¹ เพราะฉะนั้น หากบัญญัติให้การแบ่งกรรม- สิทธิ์ รวมหรือการแบ่งมรดกระหว่างทายาทถึงแม้จะเกินกว่า 10 แปลง ไม่ให้ถือเป็น การจัดสรรที่ดิน แต่โดยแท้จริง เป็นการแบ่งแยกเพื่อทำการจัดสรรก็จะเป็นช่องว่างให้ ผู้จัดสรรหลีกเลี่ยง โดยอาศัยบทบัญญัติ ซึ่งการเขียนกฎหมาย ถ้าเขียนเป็นกฎหมาย เป็นกฎหมายย่อย ๆ เกินไป เป็นสิ่งที่ไม่ดีเพราะช่องว่างที่เกิดการโต้แย้งขึ้นได้

ในข้อ 3 การแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อเกษตรกรรมเนื้อที่แปลงละไม่ ต่ำกว่า 5 ไร่ ให้ถือว่าไม่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อทำการจัดสรรที่ดินแม้ว่าจะเกินกว่า 10 แปลงขึ้นไปก็ตาม ในข้อนี้จะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศรอง คณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นี้ ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับความหมายของ การจัดสรรที่ดิน ที่มีบัญญัติให้การจัดสรรที่ดินนั้นครอบคลุมเฉพาะ จัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็น ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม โดยมีได้รวมถึงการ จัดสรรที่ดิน เพื่อประกอบการเกษตรกรรมด้วยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็น ว่า ในการพิจารณาว่าการจัดจำหน่ายที่ดินรายใดจะเข้าลักษณะการจัดสรรที่ดินหรือไม่

¹ หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0715/1984 ลงวันที่ 26 มกราคม 2527 ทอมข้อ หารหรือจังหวัดลพบุรี เรื่องการขอรั้งวัดแบ่งกรรมสิทธิ์ รวมที่ดิน

ก็ต้องพิจารณาจากการวางผังแบ่งแปลงที่ดินขนาดของที่ดินที่แบ่งแยก หากอ้างว่าจัด
จำหน่ายที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่ปรากฏว่าขนาดของที่ดินแปลงย่อยที่แบ่งแยกมีเนื้อที่
แปลงละ 1-2 ไร่ หรือที่ค้ำของที่ดินไม่อยู่ในเขตท้องที่ที่จะใช้เพื่อทำเกษตรกรรมเช่นนี้
ก็ควรจะถือว่าเป็นการจัดจำหน่ายที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พ.ศ.....ในข้อนี้ ที่กำหนดยกเว้นให้การแบ่งแยกที่ดิน
เพื่อการเกษตรกรรมเพื่อที่ไม่ต่ำกว่า 5 ไร่ ไม่ถือว่าเป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อทำการ
จัดสรรนั้น เป็นการกำหนดจำนวนเนื้อที่สูงเกินไป เพราะพื้นที่ การเกษตรกรรม
อาจจะใช้ทำการเกษตรได้ในพื้นที่ 2-3 ไร่ นอกจากนี้การมีกฎหมายผังเมืองกำหนดไว้
ให้เขตใดเป็นเขตเกษตรกรรม ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะใช้พิจารณาในการขอรังวัดแบ่ง
แยกความีจุดมุ่งหมาย ในการแบ่งแยกว่าจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ เพราะฉะนั้นความใน
ข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรบัญญัติไว้ เพราะการจัดสรรที่ดินไม่ได้มีความหมายถึงการ
แบ่งแยกที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และในัจจุบันการขอรังวัดแบ่งแยกเพื่อจัดสรรให้เป็น
ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบกิจการพาณิชย์ นั้นก็จะขอรังวัดแบ่งแยกอย่างมาก ในเนื้อที่ไม่เกิน
กว่า 1 ไร่ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตเกษตรกรรม
หรือเขตที่อยู่อาศัย ข้อยกเว้นของการแบ่งแยกที่ดินในข้อนี้จึงไม่ควรบัญญัติ เพราะเป็นไป
ไม่ได้ให้ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินขอแบ่งแยกที่ดินเนื้อที่เกินกว่า 1 ไร่ นำไปปรับปรุงเป็นที่อยู่อาศัย
โดยอ้างว่า แบ่งแยกจำหน่ายเพื่อการเกษตรกรรม

นอกจากนี้ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่
286 (พ.ศ. 2515) พ.ศ.....ได้มีบทบัญญัติในต้นนิษฐานว่า ถ้าบุคคลใดขอรังวัด
แบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ถ้าไม่เข้า ข้อยกเว้นแล้วให้
ต้นนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดิน¹ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า

¹ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่
24 พฤศจิกายน 2515 พ.ศ.....มาตรา 5 ให้เพิ่มเติมเป็นข้อ 10 จักวา

เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง เพราะให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีอำนาจ
 รวบรวมเรื่องการรังวัด¹ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่บางรายที่ไม่สุจริต
 อาศัยเรื่องนี้หลอกลวงประชาชนส่วนตน ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ได้แจ้งเป็นลาย
 ลักษณ์อักษรถึงผู้ขอรังวัดก็ตาม โดยให้ผู้ขอรังวัดแบ่งแยกสามารถอุทธรณ์คำสั่งของนัก
 งานเจ้าหน้าที่คณะกรรมการและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดท้ายก็ตาม แต่ก็
 ไม่สามารถจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ได้จริง เท่ากับกฎหมาย
 ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้ง่ายขึ้น เพราะโดยทางปฏิบัติอาจมีผู้ขอแบ่งแยกที่ดินเกิน
 กว่า ๑๐ แปลง โดยไม่ได้แบ่งในลักษณะ เพื่อทำการจัดสรรเลย แต่กฎหมายกลับไป
 ดันนิยามว่า แบ่งแยกเพื่อทำการจัดสรร ซึ่งไม่ถูกต้องควรให้เป็นอำนาจหน้าที่การพิจารณา
 จากแบบผังพิกัดการวัด ว่ารายใดแบ่งแยกที่ดินเพื่อทำการจัดสรรจะดีกว่า เพราะเจ้า
 หน้าที่ย่อมได้รับโทษ หากจะพิจารณาไปโดยมิชอบ

การให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือ
บริการสาธารณะ ในกรณีนี้ เมื่อกรมที่ดินได้ตีความแน่ชัดว่า ไม่ว่าจะมีการจัดให้มี
 สาธารณูปโภคแล้วเสร็จหรือไม่ หรือมีการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูป
 โภค ก็ให้ถือเป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ได้บัญญัติความหมายของการจัดสรรที่ดิน ให้เพิ่มเติมว่า
 "..... และได้จัดให้มีหรือให้คำมั่นหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค
" เพื่อให้เป็นการแน่ชัดและสอดคล้องกับการตีความของกรมที่ดินว่าไม่ว่า
 จะจัดทำสาธารณูปโภคแล้วเสร็จหรือไม่ให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหากเข้าเกณฑ์
 ดังกล่าวก็เป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในประเด็นนี้บางท่านเห็นว่า บทบัญญัติความหมายของ
 การจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) นั้นคืออยู่แล้ว
 เพราะกรมที่ดินได้ตีความวิเคราะห์ถูกต้องจึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่แต่

¹ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่
 ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ พ.ศ..... มาตรา ๕ ให้เพิ่มเติมข้อ ๑๐ จีว่า วรรคสอง.

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ความหมายของการจัดสรรที่ดินทั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) และตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้เป็นการบัญญัติที่เพิ่มเพื่อยกเว้นไป อาจเกิดปัญหาในภายหลังได้ เช่น ผู้ขอจัดจำหน่ายที่ดินเกินกว่า 10 แปลง ไม่ได้มีการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จหรือไม่ได้ มีการค้ำประกันหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม จะเป็นการจัดสรรหรือไม่ ผู้เขียนจึงเห็นควรบัญญัติไว้แต่เพียงว่า การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนเกินกว่าสิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใดโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทนเพื่อให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบกิจการพาณิชย์ หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ก็เพียงพอ เพราะว่า ถ้าเข้าเกณฑ์ทั้งนี้ก็เป็นการจัดสรรที่ดินแล้ว ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติของการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ก็ต้องจัดทำสาธารณูปโภคให้ถูกต้องตามข้อกำหนดของการจัดสรรที่ดินด้วย

2. สาระสำคัญของนโยบายของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

วัตถุประสงค์ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็คือที่จะควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนโดยเฉพาะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากเอกชน ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้

1. กำหนดลักษณะการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดินไว้โดยแจ้งชัด
2. ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติและของทางราชการหรือองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดที่ดินตามกฎหมาย
3. มีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
4. กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ความปลอดภัยและการผังเมือง
5. ผู้ใดจะทำการจัดสรรที่ดินมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท
6. ในกรณีให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร หรือมี

กรรมสิทธิ แต่มีการระบุกันอยู่ คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตให้ไม่ได้ เว้นแต่ผู้ขอจะ
ได้จัดการให้ ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้นมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิโดยปราศจากภาระผูกพันใดๆ
เสียก่อน

7. ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินใด ที่
คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาประกันก่อน จึงจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอได้

8. ผู้จัดสรรที่ดินจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบผัง โครงการ หรือวิธีการที่คณะ
กรรมการอนุญาตมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

9. ถ้ามิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ผู้ได้รับอนุญาตจากคณะ
กรรมการจะดำเนินการร่วมกับบุคคลใด อันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้นมิได้

10. การซื้อขายที่ดินระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ต้องทำเป็น
หนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ที่ดินตามหนังสือสัญญาที่โอนไปยัง
ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีนิติกรรมในมูลซื้อขายดังกล่าวสำหรับราคา
ที่ดินเท่าที่ยังค้างชำระอยู่ และให้ถือว่าเป็นนิติกรรมที่ไต่จดทะเบียนไว้ความประมวล
หมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

11. สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแบบผัง
และโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่
ในการจะจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน หรือผู้
รับโอนกรรมสิทธิคนต่อไปที่จะบำรุงรักษาจัดการถึงกล่าวให้คงสภาพถึง เช่นที่ไต่จัดทำขึ้น
โดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจะจำยอมลดไป
หรือเสื่อมความสะดวกมิได้

12. ไม่บังคับผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไต่จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้
มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือไต่ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัยที่
ประกอบพาณิชยกรรม หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน แต่ทั้งนี้ผู้นั้นจะต้อง
ยื่นรายการและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการ ภายในวันที่ 29 มีนาคม 2516

3. การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

โดยที่ข้อ 10 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) กำหนด

ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1 บุคคลหรือนิติบุคคลผู้ยื่นคำขอ

บุคคลหรือนิติบุคคลผู้ประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดิน เมื่อได้ศึกษาความเป็นไปไ้ของโครงการและจัดหาที่ดินหรือมีที่อยู่แล้ว หรือในกรณีที่จัดทำโครงการบ้านจัดสรร หากเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ถือไม่ว่าจะจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะเสริจเรียบร้อยแล้วหรือไม่ก็ตามก็ต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรร โดยต้องมีการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. แผนผังให้จัดทำโดยมีมาตราส่วนตามความเหมาะสม เพื่อให้เห็นได้ชัดเจน และต้องแสดงรายการดังนี้ด้วย คือ

ก. แสดงอาณาเขตของที่ดินที่ประสงค์จะจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบด้วย การพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม แล้วแต่กรณี

ข. ขนาดความกว้างยาวและเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรทุกแปลง

ค. ขนาดความกว้างของถนนและทางต่าง ๆ

ง. บริเวณที่จัดไว้เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำโสโครก (ถ้าจำเป็นต้องมี)

จ. ที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฉ. อื่น ๆ (ถ้ามี)

2. แผนผังให้จัดทำเป็น 2 ประเภทคือ

ก. แผนผังรวม ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดินจัดสรร โดยตั้งเขตและลักษณะการใช้ที่ดินที่ดินติดต่อโดยรวมกับที่ดินจัดสรรด้วย

ข. แผนผังเฉพาะบริเวณ ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดินที่จัดเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม โดยแยกแผนผังแต่ละประเภท

3. โครงการและวิธีการ ให้มีรายการดังนี้

ก. ชื่อผู้ขอทำการจัดสรรที่ดิน

ข. ที่ตั้งของสำนักงานจัดสรรที่ดิน



ค. ที่ตั้ง ของที่ดินที่ทำการจัดสรร

ง. เนื้อที่ทั้งหมดที่ทำการจัดสรร และเนื้อที่ของที่ดินแต่ละประเภทที่ทำการจัดสรร คือ ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม แต่ละประเภทมีเนื้อที่เท่าใด

จ. จำนวนแปลงย่อยของที่ดินแต่ละประเภทที่จะทำการจัดสรรและจำนวนแปลงย่อยทั้งหมดทุกประเภทที่จะทำการจัดสรร

ฉ. สาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และการปรับปรุงที่ดินจะจัดทำถึงใดบ้าง ให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับระบบ ขนาด วิธีการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และจะเริ่มดำเนินการกับจะทำให้เสร็จเมื่อใด ทั้งนี้ให้แสดงรายการก่อสร้าง และแบบก่อสร้างแนบท้ายโครงการด้วย

ช. การจำหน่ายที่ดิน จะจำหน่ายโดยวิธีใด เงินสดหรือเงินผ่อนหรือเงินผ่อนจำนวนงวดที่ผ่อนชำระ งวดละเท่าใด ระยะเวลาผ่อนชำระแต่ละงวดนานเท่าใด

3.2 หลักฐานในการยื่นคำขออนุญาต

ที่ดินซึ่งประสงค์จะทำการขออนุญาตอยู่ในเขตใด ให้ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานสาขาท้องที่นั้น โดยยื่นรายละเอียด 12 ชุด ซึ่งผู้ขอจะต้องส่งหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบคำขอคือ

ก. ถ้าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรรให้แสดงโฉนดที่ดินนั้น ถ้ายังไม่ มีกรรมสิทธิ์ให้แสดงหลักฐานการจะไต่มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เช่น สัญญาจะซื้อขาย

ข. แผนผังแสดงจำนวนแปลงย่อยที่จะจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

ค. โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดทำมีสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงอื่น ๆ ตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จด้วย

ง. วิธีการจำหน่ายที่ดินและการชำระค่าตอบแทน

จ. ภาวะผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรร

นั้น

ฉ. ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอ

ช. หลักฐานและรายละเอียดอื่นที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรตาม
ความจำเป็น

ในกรณีที่ผู้ขอจัดสรรที่ดินเป็นนิติบุคคล ให้แสดงหลักฐานการเป็นนิติบุคคลด้วย

สำหรับที่ดินจัดสรรที่ใดดำเนินการไปแล้วคือ ผู้ที่ไถ่คืนค่าจองรังวัดก่อนวันที่
จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน¹ ถ้าใดดำเนินการออกโฉนด
ที่ดินแปลงย่อยแล้ว ให้ใช้สำเนาโฉนดที่ดินแปลงเดิม ส่วนโฉนดที่ดินแปลงย่อยให้จัดทำ
เป็นบัญชีประกอบ โดยไม่ต้องใช้ภาพถ่ายสำเนาโฉนดที่ดินแปลงย่อย และหากได้โอน
กรรมสิทธิ์ไปยังผู้ขอแล้ว ให้หมายเหตุไว้ด้วย และให้ทำการชี้แจงด้วยว่า ไก่จัดทำ
ตาชารณูปโภคหรือบริการสาธารณะตามโครงการจัดสรรที่ดินนั้นไปแล้วเพียงใด และจะ
แล้วเสร็จเมื่อใดให้ชี้แจงด้วยว่าโฉนดที่ขออนุญาตทำการจัดสรรนี้ไถ่คืนค่าจองรังวัดแบ่ง
แยกที่ใดไว้ตั้งแต่เมื่อใด

3.3 ขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน²

ก. เมื่อได้รับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน หลังจากตรวจสอบแล้ว
เจ้าหน้าที่จะออกใบรับให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และทำการสรุปเรื่องรวมการขอ
อนุญาตโดยโต้แบบพิมพ์ (จ.ส.9)ไว้หน้าคำขอทุกชุด แล้วนำเสนอคณะกรรมการควบคุม
การจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาต่อไป

1. เมื่อคณะกรรมการควบคุมจัดสรรที่ดินจังหวัดใดพิจารณาแล้วมี
ความเห็นว่าจะอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดในฐานะเลขานุการ
คณะกรรมการฯ บันทึกความเห็นนั้นไว้ใน (จ.ส.9) พร้อมทั้งลงนามให้ครบถ้วน 12
ชุด ก่อนที่จะส่งคำขอไปยังกรมที่ดินเพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

1 หนังสือกรมที่ดินจำนวนมาก ที่ มท.0608/ว.17314 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524

2 วัชนะ โนนคู่เชกโวง, คำแนะนำเกี่ยวกับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน,
วารสารที่ดิน, ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์), หน้า 12 - 35

2. ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไข และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในภาวะเสนาบดีการคณะกรรมการฯ แจ้งความเห็นให้ผู้ขออนุญาตทราบ เมื่อผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไขเสร็จแล้ว หรือรายใดไม่ประสงค์จะแก้ไขจะยื่นชั้นให้คงไว้ตามคำขอเดิมโดยชั้นที่ก้อยคำของผู้ขออนุญาตที่ยินยอมแก้ไขหรือไม่ประสงค์จะแก้ไขไว้เป็นหลักฐานเสร็จแล้วนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตหรือมีความเห็นยื่นชั้นให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไขตามความเห็นเดิมแล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดก็จะชั้นที่ก้อยความเห็นไว้ในจ.ส.๑ พร้อมทั้งลงนามทั้ง 12 ชุด และส่งเรื่องรวมทั้งหมึกไปยังกรมที่ดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

3. ในการส่งคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไปยังกรมที่ดินนั้น ให้จังหวัดแจ้งด้วยว่าเป็นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินที่ไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อนหรือหลังวันที่จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ คือ ถ้ายื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน 17 สิงหาคม 2524 เมื่อไต่ยื่นขออนุญาตจัดสรรแล้วให้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกและจดทะเบียนขายต่อไปได้โดยไม่ต้องคอยให้ได้รับอนุญาตจัดสรรก่อน จึงจะดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินและขายที่ดินได้ พร้อมกับส่งสำเนามันที่ก้อยการประชุมของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับคำขอ นั้น ๆ ไปประกอบการพิจารณา

ข. เมื่อกรมที่ดินโดยกองควบคุมธุรกิจที่ดินได้รับเรื่องคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินซึ่งจังหวัดส่งมา เมื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้วก็นำเรื่องเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

ค. เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาและมีมติอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว กรมที่ดินก็จะทำการแจ้งให้ผู้ขอทราบ และนำสัญญาคำประกันตามข้อ 13 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มาขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบ อนุญาต ต่อไป

กรณีผู้ประกันเป็นธนาคาร เมื่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจัดสรรจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ตรวจสอบประมาณการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับจัดทำสาธารณูปโภคตามโครงการและแผนผังที่คณะกรรมการมีมติอนุญาตแล้ว กองควบคุม

คุ้มครองที่ดิน กรรมที่ดิน หรือเช่าพนักงานที่ดินจังหวัด ในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการ อนุกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจะแจ้งยอดเงินที่จะต้องนำสัญญาค่าประกันให้ ผู้ขออนุญาตทราบ เพื่อนำสัญญาค่าประกันตามวงเงินดังกล่าวมาให้ ซึ่งจะใช้เป็นหลักฐาน ประกอบการเสนอออกใบอนุญาตต่อไป

ในกรณีผู้ค้ำประกันมิใช่ธนาคารเป็นสถาบันการเงินอื่น ซึ่งได้แก่บริษัทเงินทุน กรณีนี้ ผู้จัดสรรจะต้องออกตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วสัญญาแลกเปลี่ยนให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินไว้ตามวงเงินที่ได้ตรวจสอบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค ทามโครงการแผนผังที่คณะกรรมการมีมติอนุญาตแล้ว โดยบริษัทเงินทุนจะเป็นผู้ทำสัญญาอาวัลตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วสัญญาแลกเปลี่ยนต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

สำหรับสัญญาค้ำประกันหรือสัญญาอาวัลจะต้องจัดทำขึ้นตามแบบฟอร์มที่คณะกรรมการฯ กำหนด ในกรณีที่ เป็นโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ หากผู้จัดสรรไม่สามารถที่จะค้ำประกันได้เต็มทั้งโครงการ ก็ให้แบ่งโครงการนั้นออกเป็นระยะตามที่ สามารถจะ ทำสัญญาค้ำประกันได้ โดยให้ขอรายละเอียดของโครงการแต่ละระยะไว้ในแผนผังและโครงการค้ำย ทั้งนี้ คณะกรรมการจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นระยะ ๆ ตามโครงการที่ขออนุญาตนั้น

ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขออนุญาต ทำการจัดสรรหรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ ผู้ขออนุญาตก็จะต้องจัดการให้ที่ดินที่ขอ อนุญาตจัดสรรมีชื่อผู้ขอเป็นกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อนออกใบ อนุญาต ซึ่งในกรณีนี้อาจมีที่ดินวางแปลงที่ดินจำนวนอยู่เป็นจำนวนมากทำให้ผู้จัดสรรไม่ สามารถจะไถ่ถอนจำนวนได้ในคราวเดียว คณะกรรมการฯ อาจผ่อนผันให้ผู้จัดสรรแบ่ง โครงการนั้นออกเป็นระยะตามที่ สามารถจะไถ่ถอนได้ โดยให้ขอรายละเอียดของโครง การแต่ละระยะไว้ในแผนผังและโครงการค้ำย ทั้งนี้คณะกรรมการอาจพิจารณาออกใบ อนุญาตให้เป็นระยะตามโครงการที่ขออนุญาตนั้น ท่านองเกี่ยวกับการค้ำประกัน¹

¹ คำแนะนำแนวทางปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ในกรณีเห็นเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ของคณะกรรมการ ควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ง. เมื่อผู้ขอได้ปฏิบัติตาม ค. เสร็จแล้ว กรมที่ดินจะสรุปรายงาน
พร้อมทั้ง เสนอใบอนุญาตให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุม
การจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาลงนามในใบอนุญาตและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อไป

จ. เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในใบอนุญาตแล้วกรมที่ดินจะ
ส่งใบอนุญาตไปจังหวัดเพื่อ เรียกค่าธรรมเนียมและดำเนินการมอบใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ

ในการที่ดินที่ขออนุญาตอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่งานที่ดินกรุงเทพฯ
ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งเรื่องราวคำขออนุญาตให้กองควบคุมธุรกิจที่ดินพิจารณา
เมื่อกองควบคุมธุรกิจที่ดินได้พิจารณาเป็นการถูกต้องแล้ว ผู้อำนวยการกอง ควบคุมธุรกิจ
ที่ดินในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการฯ ก็จะสรุปรายงานเสนอคณะกรรมการ
ควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพฯ เพื่อพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะ
อนุกรรมการแล้ว ก็จะได้นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาอนุญาต
และดำเนินการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอต่อไป ท่านเองเกี่ยวกับการขออนุญาตทำการจัดสรร
ที่ดินในเขตท้องที่จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพฯ โดยอนุโลม

3.4 หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินว่า จะควรอนุญาตหรือไม่
นั้นคณะกรรมการจะต้องพิจารณาโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.
2515) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป แยกพิจารณาดังนี้

1. ท่านบุคคลผู้ขอทำการจัดสรร ผู้ขอทำการจัดสรรต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์
ในที่ดินที่ขอจัดสรร ถ้ายังไม่มีก็จะต้องมีหลักฐานการจะได้มาซึ่งที่ดินนั้น เช่น หนังสือสัญญา
จะซื้อขายหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นชอบ

2. ท่านที่ดิน ที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน
ที่ดินที่มีหลักฐานแสดงสิทธิอื่น ๆ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือ
แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไม่อยู่ในลักษณะและเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินและ
ที่ดินนั้นต้องปราศจากภาระผู้ทับใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้ามีภาระผู้ทับนั้นอยู่ในขณะที่ขออนุญาต เช่น
จำนอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาและมีมติอนุญาตแล้ว ผู้ขอจะต้องดำเนินการให้ที่ดิน
นั้นปราศจากภาระผู้ทับใด ๆ เสียก่อนจึงจะออกใบอนุญาต

3. ท่านการค้ำประกันของสถาบันการเงินหรือธนาคาร ผู้ขอทำการ

จัดสรรของจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาเช่าประกัน
กับคณะกรรมการให้การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นตาม
แผนผัง โครงการ ภายในเวลาที่กำหนด

4. กำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ
วิธีการขึ้นเป็นหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการใน
การจัดสรรที่ดิน ความกว้างยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่ทำ
การจัดสรรการจัดสาธารณูปโภค เช่น ระบบและมาตรฐานของถนน ทางเดิน ระบบ
การระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา และบริการสาธารณะที่จำเป็น

3.5 สรุปขั้นตอนในการพิจารณาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

ในการพิจารณาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินนั้น หอจะแบ่งออกได้
เป็น 7 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการดำเนินการเบื้องต้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับ
คำขอ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะขอจัดสรรที่ดินจะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมด้วยเอกสาร
จำนวน 12 ชุด ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดิน
ที่ขอจัดสรรตั้งอยู่ในเขต

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการว่าจะสมควรอนุญาต
ให้ทำการจัดสรรที่ดินได้หรือไม่ กล่าวคือ ในต่างจังหวัดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดใน
ฐานะเลขาธิการคณะกรรมการฯ นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
จังหวัดพิจารณา ในเขตกรุงเทพฯ ให้ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดินในฐานะเลขาธิการ
คณะกรรมการฯ นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร
พิจารณา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการว่า จะอนุญาตให้ทำ
การจัดสรรที่ดินได้หรือไม่ สำหรับในต่างจังหวัด เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว
เห็นควรอนุญาตจังหวัดก็จะลงคำขอพร้อมด้วยเรื่องทั้งหมดมายังกรมที่ดิน เมื่อกรมที่ดิน
ได้รับเรื่องแล้วผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดินในฐานะเลขาธิการของคณะกรรมการฯ
ก็จะให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เรื่องราวของอนุญาตจัดสรรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร แล้ว ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดินในฐานะเลขาธิการ ของคณะกรรมการฯ ก็จะได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาตทำนองเดียวกันกับคำขออนุญาตในทางจังหวัด

ขั้นตอนที่ 4 เป็นเรื่องแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในผู้ขอทราบ สำหรับขั้นตอนนี้ ถ้าที่ดินที่ขออยู่ในกรุงเทพมหานคร กองควบคุมธุรกิจที่ดินจะแจ้งให้กรุงเทพมหานครเพื่อแจ้งให้ผู้ขออนุญาตนำสัญญาค่าประกันความข้อ 13 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มายื่นต่อกองควบคุมธุรกิจที่ดิน กรมที่ดิน เพื่อประกอบกาพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

ในกรณีที่ที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรอยู่ในท้องที่จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร กรมที่ดินก็จะแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อแจ้งให้ผู้ขอทำเนิการทำนองเดียวกันที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม

ขั้นตอนที่ 5 เป็นเรื่องเสนอใบอนุญาตให้ประธานกรรมการลงนาม เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 4 เป็นการศึกษาถูกต้องเสร็จแล้ว กรมที่ดินก็จะสรุปรายงานเสนอใบอนุญาตพร้อมด้วยเรื่องราวคำขอและเรื่องทั้งหมดไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินลงนามในใบอนุญาตและเอกสารประกอบตามระเบียบต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 เป็นเรื่องส่งใบอนุญาตไปยังสำนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อส่งมอบให้แก่ผู้ขอ กล่าวคือ เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในใบอนุญาตแล้ว ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร กองควบคุมธุรกิจที่ดินก็จะส่งใบอนุญาตไปยังสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร เพื่อแจ้งให้ผู้ขอมารับและดำเนินการเรียกค่าธรรมเนียมพร้อมทั้งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขอต่อไป

ถ้าที่ดินที่ขออยู่ในท้องที่จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร กรมที่ดินก็จะแจ้งไปยังจังหวัดท้องที่นั้น เพื่อดำเนินการทำนองเดียวกันกับที่ดินที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

3.6 ข้อควรพิจารณาเพิ่มเติม¹

- | | | |
|---------------------------------------|-------|---------|
| 1. ขออนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน | ไร่ละ | 25 บาท |
| กรณีของไร่วัฒนเป็นหนึ่งไร่ | | |
| 2. การโอนขออนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน | รายละ | 300 บาท |

4. การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในที่ดินจัดสรร

ด้วยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2521 มาตรา 21 กำหนดว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น" ซึ่งในการไปขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เจ้าของอาคารอาจจะไปยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นไปทำการแทนโดยทำหนังสือทั้งตัวแทนให้บุคคลนั้นไปแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยเหตุที่ระยะที่ผ่านมาได้เกิดธุรกิจบ้านจัดสรรขึ้นมาแทนที่ธุรกิจการจัดสรรที่ดิน แต่เพื่อให้การควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ขนาดจำนวนเนื้อที่สาธารณูปโภค ให้มีมาตรฐานและเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ขอความร่วมมือไปยังกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้พิจารณาในเบื้องต้นว่า ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตทำการก่อสร้างอาคารในที่ดิน ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสำหรับส่วนกลาง และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขสำหรับส่วนภูมิภาค เพื่อพิจารณาว่าจะเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) หรือไม่ หากเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ก็ให้ผู้นั้นยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินก่อน และเมื่อได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว จึงจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินนั้น

¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกความตามในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

ต่อมาปรากฏว่า แนวการปฏิบัติความขึ้นตอนดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อน
เสียหายหลายประการ เช่น ในค่านับผู้ประกอบการ เมื่อธุรกิจต้องหยุดชะงักเพราะผู้
ประกอบการต้องรอคอยการอนุญาต ทำให้ต้นทุนการประกอบการอื่นเกิดจากดอกเบี้ยและ
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สูงขึ้น เป็นผลให้ประชาชนผู้ซื้อบ้านและที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะ
เป็น เป็นต้น คณะกรรมการจึงได้มอบปรนถึคล้ายปัญหาดังกล่าวคือ

ก. ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินรายเก่า คือ รายใดได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกไว้
ก่อนวันที่จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน (ถวนพาก) ที่ มพ.
๐๖๐๘/ว. ๑๗๓๑๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ เมื่อผู้ขอได้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรร
ที่ดินแล้ว ให้ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจ ที่ดินมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าเขตต่าง ๆ ใน
เขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการออกใบอนุญาตให้
ก่อสร้างอาคารตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยไม่ต้องรอให้ผู้ขอได้ยื่นคำขออนุญาตให้ทำการ
จัดสรรที่ดินก่อน สำหรับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในท้องที่จังหวัดอื่นนอกจาก
กรุงเทพมหานคร ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการแจ้ง
ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

ข. ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินรายใหม่ คือ รายที่ได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน
ไว้ภายหลังวันที่จังหวัดสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวข้างต้น ทั้ง
ในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้มี
มติให้ความเห็นชอบแผนผังและโครงการจัดสรรที่ดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อไปได้

5. การทำสัญญาซื้อขายที่ดินจกสรร

ตามปกติการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ¹ โดยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีคู่กรณีไม่อาจทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายกันได้ เนื่องจากชำระราคาที่ดินยังไม่ครบ แต่เมื่อต้องการให้มีหลักฐานหรือผลในการฟ้องบังคับคดีสัญญา อาจจะเป็นสัญญาจะซื้อจะขาย ซึ่งผู้ขายจะโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อในภายหลังโดยผูกพันตนว่าจะไปจดทะเบียนโอนให้ตามกฎหมาย ซึ่งต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับผิดเป็นสำคัญ หรือใ้กว้างประจำไว้ หรือใ้ชำระหนี้บางส่วนในกรณีสัญญาอาจจะเป็นสัญญาเช่าซื้อไว้ให้ต่อกันเป็นหลักฐานก็ได้ แต่สำหรับการซื้อขายที่ดินจกสรรนั้น ตามข้อ 19 แห่งประกาศคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ คือสัญญาระหว่างผู้จกสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจกสรร เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจกสรรต้องทำเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อใ้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อใ้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกลงกันตามสัญญาซื้อขาย เฉพาะส่วนตามแผนผังหรือโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยนั้นโอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจกสรร โดยใ้ผู้จกสรรที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์สำหรับราคาที่ดิน เท่าที่ยังคงค้างชำระอยู่และใ้ถือว่า เป็นกรรมสิทธิ์ที่ใ้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

จากประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) จะเห็นได้ว่า สัญญาซื้อขายที่ดินจกสรรนั้น ต้องทำเป็นสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาด คือ ใ้ผู้ขายทำการโอนกรรมสิทธิ์ใ้ผู้ซื้อทันที เมื่อทำสัญญากันโดยตามประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.



¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456

2515) กำหนดให้การซื้อขายที่ดินจกสรรมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายคือ จะต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยมีข้อปฏิบัติดังนี้¹ คือ

1. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน จกให้มีสมุดทะเบียนจกสรรที่ดิน² เพื่อใช้เป็นทะเบียนสำหรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในขณะที่ยังไม่ได้ทำการออกโฉนดที่ดินจกสรรเป็นแปลงย่อย และเพื่อจกแจ้งการชำระราคาที่ดินตามข้อ 21 และข้อ 25 และข้อ 26 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) คือ

2. ในกรณีที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินจกทะเบียนการซื้อขายที่ดินเป็นหลักฐานแทนการจกบันทึกลงสาระสำคัญในโฉนดที่ดินตามมาตรา 75 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จกกล่าวจกแจ้งการจกทะเบียนซื้อขายลงในโฉนดที่ดินนั้นให้ตรงกับสมุดทะเบียนจกสรรที่ดินด้วย

3. ในกรณีที่มีการชำระราคาที่ดินบางส่วนไม่ว่าครั้งใด ให้ผู้จกสรรที่ดินทำบัญชีตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ส่งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจส่งบัญชีทันตามกำหนดในเดือนใด พนักงานเจ้าหน้าที่จกกล่าวจะขยายเวลาให้ตามความเห็นสมควรก็ได้ เมื่อได้รับบัญชีแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจกแจ้งการชำระราคาที่ดินนั้นไว้ในสมุดจกสรรที่ดิน

4. ในกรณี ที่ผู้จกสรรที่ดินเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เมื่อมี คำขอของผู้ซื้อที่ดินจกสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปและพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้พิจารณาหลักฐานเป็นที่พอใจแล้วให้จกแจ้งการชำระ

¹ วัชระ โนนคู่เขตโขง, คำแนะนำว่าด้วยสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินจกสรร, วารสารที่ดิน ปีที่ 30 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม), หน้า 21

² ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 20

ราคาที่ดินตามคำขอซึ่งผู้นั้นไว้ในสมุดทะเบียนจกสรรที่ดิน

5. เมื่อผู้ซื้อที่ดินจกสรร หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้ว ให้ผู้จกสรรที่ดินทำหลักฐานเป็นหนังสือให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจกสรร เพื่อนำไปแสดงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

ในกรณีนี้จะเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้การไถ่มาซึ่งที่ดินจกสรรระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยให้ทำเป็นสัญญาซื้อขาย ก็เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจกสรรนั้นทันที และเป็นการยุติธรรมแก่ผู้ขายโดยให้มีการจดทะเบียนนิติกรรมในมูลซื้อขายที่ดินนี้ สำหรับราคาที่ดินที่ยังคงค้างชำระอยู่โดยให้ถือเป็นนิติกรรมที่ไถ่จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เพราะผู้ขายได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ซื้อโดยผู้ซื้อยังชำระราคาไม่ครบถ้วน การให้จดทะเบียนนิติกรรมไว้ก็เพื่อ หากมีการบังคับชำระหนี้จากที่ดินนั้น ผู้ขายที่ดินจกสรรย่อมมีสิทธิเรียกเอาราคาที่ดินที่ผู้ซื้อค้างชำระได้ก่อนเจ้าหน้าที่สามัญคนอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติ การไถ่มาซึ่งที่ดินจกสรรระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมักตกลงทำสัญญากันต่างหาก คือทำสัญญาจะซื้อจะขาย โดยให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยผู้ประกอบการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการซื้อขายไว้ในสัญญาซื้อขายที่ดิน (ที่ดินพร้อมอาคาร) พอสรุปได้ว่า ผู้ซื้อจะต้องชำระเงินมัดจำค่าซื้อที่ดิน(ที่ดินพร้อมอาคาร) โดยวิธีผ่อนส่งเป็นงวด ๆ เป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยชำระเงินให้แก่ธนาคาร.....เมื่อผู้ซื้อได้ชำระเงินส่วนที่เหลือให้ผู้ขายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ขายจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ แต่ผู้ซื้อจะต้องนำที่ดิน (ที่ดินพร้อมอาคาร) ไปจำนองกับธนาคาร..... เพื่อเป็นประกันเงินกู้ในส่วนที่เหลือ โดยอาจกำหนดให้ผู้ขายเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ ผู้ซื้อเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนจำนองซึ่งผู้ซื้อจะต้องชำระดอกเบี้ยให้ธนาคาร.....ในอัตราร้อยละ... ต่อปีของเงินต้น และต้องผ่อนชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นรายเดือนภายในวันที่.... ของทุก ๆ เดือนเป็นเวลาเดือน นับแต่เดือนที่ผู้ขายแจ้งให้ทราบ ถ้าหากผู้ซื้อผิดนัดไม่ชำระหนี้ ผู้ขายสามารถเลิกสัญญาและมีสิทธิรับเงินมัดจำและเงินที่ผู้ซื้อได้ชำระไว้ให้แก่ผู้ขายทั้งอื่น ซึ่งการทำสัญญากันเช่นนี้ หรือการให้ชำระเงินมัดจำก่อนทำการซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์กันนั้น เป็นสัญญาจะซื้อจะขาย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีได้มีบัญญัติหรือให้คำนิยามไว้เป็นประการใด ดังเช่นในกรณีสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาด

ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 453 แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าสัญญาจะซื้อจะขายก็คือสัญญาที่ยังมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตกลงซื้อขายกัน แต่มีอนุสัญญานำให้สัญญาต้องจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นต่อไปภายหลัง จึงมีปัญหาว่าการที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกันทำสัญญาจะซื้อจะขายอันเป็นการขัดกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นี้จะเป็นประการใด

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากการได้มาซึ่งที่ดินจกสรรระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายนั้นถ้าไม่ทำเป็นสัญญาซื้อขาย ตามบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว การทำสัญญาอื่น ๆ เช่น สัญญาจะซื้อจะขายย่อมตกเป็นโมฆะ เพราะความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 114 บัญญัติว่า "การใดเป็นการผิดแยกแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายใดใด ถ้ามีใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพียงแต่เหตุเท่านั้น ท่านว่าการนั้นหาเป็นโมฆะไม่" ในกรณีนี้จะเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการหลอกลวง คดโกง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันเกี่ยวเนื่องผลประโยชน์ของมหาชนทั่วไป ไม่ใช่เกี่ยวข้องกับคุณวิเศษเฉพาะ และถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับในเรื่องเศรษฐกิจ ก็จัดว่าเป็นได้ จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 114 ก็เป็นบทบังคับให้ประชาชนเคารพต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งบุคคลใดจะทำความตกลงให้มีผลเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นนี้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น การทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจกสรรโดยสัญญาอื่น ๆ นอกจากสัญญาซื้อขายย่อมกระทำมิได้ หากกระทำการลงยอมเป็นโมฆะ หากผู้ขายไม่ยินยอมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ซื้อตามสัญญาจะซื้อจะขายนั้น ผู้ซื้อก็ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้ เพราะสัญญาจะซื้อจะขายนี้เป็นโมฆะไปแล้ว

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจกสรรให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจกสรรโดยทันทีเมื่อทำสัญญาซื้อขาย โดยให้ผู้ขายมีกรรมสิทธิ์ในราคาที่ดินที่ค้างชำระนั้นถึงแม้จะเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประชาชนแต่ในทางปฏิบัติแล้ว บทบัญญัตินี้ไม่เป็นการคุ้มครองประชาชนเลย เพราะในทางปฏิบัติผู้ขายและผู้ซื้อที่ดินจกสรร ทำสัญญาจะซื้อจะขายกัน โดยมีธนาคารหรือสถาบันการเงินเข้า

เกี่ยวของในการชำระราคา การที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้บังคับว่า การไถ่มาซึ่งที่ดิน จักสรรคองทำเป็นสัญญาซื้อขาย ทำให้สัญญาจะซื้อจะขายที่ผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินจักสรรคองตก เป็นโมฆะ เป็นผลเสียหายแก่ประชาชนผู้นับถือมาก เพราะฉะนั้นในประการนี้ ผู้เขียน เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ในข้อนี้ ไม่ได้ให้ความคุ้มครอง แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจักสรรคอง เพราะไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติจึงควรแก้ไขบทบัญญัติ ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติ เช่น ไม่บังคับว่า การทำสัญญาเพื่อให้ไถ่มาซึ่งที่ดินจักสรรคอง ทำเป็นสัญญาซื้อขายอาจทำเป็นสัญญาจะซื้อจะขายต่อกันไว้ได้ แต่โดยมีบทบัญญัติให้คุ้มครอง ผู้ซื้อ คือ หากผู้ซื้อปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาจะซื้อจะขายครบถ้วนแล้ว เช่น ผ่อนชำระ เงินค่าน้ำค้ำสัญญาแล้ว หากผู้ขายไม่กระทำการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ซื้อ ผู้ซื้อสามารถ นำสัญญาจะซื้อจะขายมาฟ้องบังคับคดีได้โดยไม่ต้องเป็นโมฆะ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครอง ผู้ซื้อ

สิทธิในการเพิกถอนนิติกรรมของผู้จักสรรค

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ข้อ ๒๓ ใ้บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ผู้ซื้อที่ดินจักสรรคองยังชำระราคาไม่ครบถ้วนค้ำค้ำสัญญาซื้อขายจากผู้ซื้อที่ดินจักสรรคอง หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปทำนิติกรรมกับบุคคลอื่น อันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้น โดยผู้จักสรรคองไม่ยินยอมแล้ว หากเป็นที่เสื่อมเสียแก่บุริมสิทธิของผู้จักสรรคองที่ดิน ในขณะที่อาจ บังคับสิทธิเรียกร้องได้ ผู้จักสรรคองที่ดินอาจร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมเสียได้"

ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ซื้อที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มีสิทธิที่จะใช้สอยและจำหน่าย ทรัพย์สินของตนได้ หากแต่ในระหว่างที่ผู้ซื้อยังชำระราคาไม่ครบถ้วนค้ำค้ำสัญญาซื้อขายนั้น ผู้ซื้อที่ดินจักสรรคองหรือผู้โอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปทำนิติกรรมกับบุคคลอื่นก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดิน นั้น นิติกรรมที่ผู้ซื้อที่ดินจักสรรคองทำนี้อาจเป็นทรัพย์สิน เช่น ผู้ซื้อไถ่มาที่ดินจักสรรคอง ซึ่งยังคง ค้างชำระราคาแก่ผู้ขายไปจดทะเบียนสิทธิเก็บกิน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลผู้ทรงสิทธิเก็บกิน มีสิทธิถือเอาประโยชน์จากที่ดินนั้น หรือนิติกรรมที่ผู้ซื้อที่ดินจักสรรคองทำ นิติกรรมเกี่ยวกับบุคคลสิทธิในที่ดินจักสรรคองนั้น เช่น นำไปทำสัญญาให้บุคคลอื่นเช่าที่ดินนั้น

ที่กินอาจเสียสภาพ เช่นนี้ ถ้าผู้จักสรรมิได้ยินยอมแล้วหากเป็นที่เสื่อมเสียสิทธิแก่ผู้ริบสิทธิของผู้จักสรร ในขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ผู้จักสรรที่กินอาจร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมนี้เสียได้ เพราะถือว่าเสื่อมเสียแก่ผู้ริบสิทธิของผู้จักสรร ซึ่งในเรื่องนี้คล้ายคลึงกับสิทธิของผู้รับจำนอง คือ ถ้าทรัพย์สินได้จำนองแล้วและภายหลังที่จดทะเบียนจำนอง มีจดทะเบียนการจะจำยอมหรือทรัพย์สินชื่ออื่น โดยผู้รับจำนองมิได้ยินยอมด้วยซ้ำ ท่านว่าสิทธิจำนองย่อมเป็นใหญ่กว่าการจะจำยอมหรือทรัพย์สินชื่ออื่น หากว่าเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้รับจำนองในเวลาที่บังคับจำนอง ก็ให้ลบล้างสิทธิที่กล่าวอันหลังนั้นเสียจากทะเบียนได้ หากแต่ต่างกันที่ว่าจำนองไม่ใช่ผู้ริบสิทธิ เพียงแต่เป็นสิทธิที่อยู่เหนือเจ้าหนี้สามัญเท่านั้น² และใช้ลบล้างเฉพาะสิทธิในการจดทะเบียนการจะจำยอมหรือทรัพย์สินเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงบุคคลสิทธิด้วย

สิทธิในการเพิกถอนนิติกรรมนั้น ผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นอย่างเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมกรณีฉ้อฉลซึ่งลูกหนี้กระทำให้เข้าที่เสียเปรียบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 237 คือลูกหนี้กระทำนิติกรรมใด ๆ ไปเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของคนไม่พอใช้หนี้ เจ้าหนี้ชอบที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนเสียได้ สำหรับในการ ขอให้เพิกถอนนิติกรรมของผู้ขายที่ดินจักสรรที่ได้จดทะเบียนสิทธิไว้ตามกฎหมายในอันที่จะเพิกถอนนิติกรรมที่ผู้ซื้อที่ดินจักสรรทำกับบุคคลอื่นนั้น ผู้ขายจะขอให้เพิกถอนนิติกรรมหรือจะฟ้องร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนนี้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าความประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ กำหนดว่า ผู้ขายที่ดินจักสรรอาจร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมนี้เสียได้ เพราะฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ผู้จักสรรที่กินอาจร้องขอให้ผู้ซื้อที่ดินจักสรรนี้เพิกถอนนิติกรรมเสีย หรืออาจร้องขอต่อศาลขอให้เพิกถอนนิติกรรมนี้ก็ได้

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 722

² เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
บรรพ 3 ว่าด้วยคำประกัน จำน่า จำนอง" แก๊ซเพิ่มเติม พ.ศ. 2516 หน้า 101

สำหรับระยะเวลาในการที่ผู้ขายที่ดินจกสรรจะร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมนั้น ประการของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) มิได้กำหนดระยะเวลาว่าผู้ขายที่ดินจกสรรจะใช้สิทธิเพิกถอนนิติกรรมนี้เมื่อใด ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ขายที่ดินจกสรรจะร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมนี้ได้นับแต่เวลาที่ได้ว่ามีการทำนิติกรรมอันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินจกสรรที่ยังชำระราคาไม่ครบถ้วนนั้น แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ในเงื่อนไขของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 164 คือกำหนดเวลา 10 ปี และอยู่ภายใต้หลักทั่วไป คือในระหว่างระยะเวลาที่ผู้จกสรรยังไม่ได้ทำการเพิกถอนนิติกรรมนี้หากผู้ซื้อที่ดินจกสรรได้ชำระราคาคงครบถ้วนแล้ว ผู้จกสรรย่อมไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นอีกต่อไป

สำหรับในส่วนของผู้บุคคลภายนอกผู้ทำนิติกรรมกับผู้ซื้อที่ดินจกสรรโดยผู้ขายที่ดินจกสรรไม่ยินยอมค่านั้น ถ้ามีการเพิกถอนนิติกรรมนี้แล้วจะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บุคคลภายนอกเพียงไรนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าผู้บุคคลภายนอกกระทำนิติกรรมโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนแล้ว ผลแห่งการเพิกถอนนิติกรรมนี้ย่อมไม่ใช้บังคับกับผู้บุคคลภายนอกไม่ได้ทำนองเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมที่เป็นการฉ้อฉลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 237

สิทธิในการเรียกร้องเอาราคาที่ดินค้างชำระ

สำหรับสิทธิในการเรียกร้องเอาราคาที่ดินค้างชำระนั้น ประการของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 24 กำหนดว่า "สัญญาซื้อขายที่ดินจกสรรที่ได้ตกลงแบ่งชำระราคาที่ดินเป็นคราว ๆ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจกสรรผิดนัดไม่ชำระราคาค้างแต่สองคราวติดต่อกัน ผู้จกสรรที่ดินจะใช้สิทธิเรียกร้องเอาราคาที่ค้างชำระทั้งหมดก็ได้"

ในกรณีการซื้อขายที่ดินจกสรรที่ได้กระทำการซื้อขายเสร็จเกิดขาดความประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ หากผู้ซื้อผิดนัดไม่ชำระราคาที่ดินจกสรรที่ได้ตกลงแบ่งชำระเป็นคราว ๆ ตามระยะเวลาและกำหนดเวลาที่ตกลงกันนั้น กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ขายที่ดินจกสรรที่จะเรียกเอาราคาที่ค้างชำระทั้งหมดได้ อันเป็นกฎหมายที่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ขาย เพราะผู้ขายได้กระทำการโอนกรรมสิทธิ ในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ซื้อไปแล้ว ในเรื่องนี้มีปัญหาหากผู้ขายจะตกลงประการอื่น อันนอกเหนือไปจากการเรียกร้องเอาราคาที่ค้างชำระทั้งหมดได้หรือไม่ เช่น เรียกให้ผู้ซื้อต้องชำระดอกเบี้ยในราคาที่ค้างชำระ ในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษา

ศาลฎีกา ที่ 2674/2524 วินิจฉัยว่า "ประกาศของคณะปฏิวัติข้อนี้เพียงแต่ให้สิทธิแก่ผู้จัดสรรที่ดินที่จะเรียกซื้อขายราคาที่ดินทั้งหมดที่ผู้ซื้อค้างชำระอยู่ ในกรณีผู้ซื้อผิดนัดไม่ชำระราคาที่ต้องจ่ายเป็นคราว ๆ ตั้งแต่สองคราวติดต่อกันขึ้นไปก็ได้เท่านั้น ไม่ใช่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน" ¹ เพราะฉะนั้นจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้ ทำให้เห็นว่าผู้ขายที่ดินจัดสรรอาจจะใช้สิทธิอย่างอื่นอันนอกเหนือไปจากการเรียกเอาราคาที่ค้างชำระก็ได้ และแม้ข้อตกลงในสัญญาที่ผู้ขายจะตกลงกับผู้ซื้อ เพราะไม่ใช่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน คู่กรณีย่อมตกลงเป็นอย่างอื่นได้

¹ ย่อข้อกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกา พุทธศักราช 2524 จดพิมพ์โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ กระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม 2525. หน้า 274