



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินในทางรัฐศาสตร์นั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของรัฐประการหนึ่ง นอกจากนั้นแล้วที่ดินยังเป็น"ปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิต" นอกจากนั้นแล้วที่ดินยังเป็นปัจจัยซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ตลอดจนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงคงอยู่ในโลกนี้ แต่ในปัจจุบันนี้รัฐต่างๆได้มีการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจจนทำให้ที่ดินเป็นสินค้าประเภทหนึ่ง และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็ได้กลายเป็นธุรกิจที่ใหญ่โตและมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจด้วย

หากพิจารณาในด้านของการปกครองก็จะเห็นว่าการที่จะปกครองให้สังคมหนึ่งสังคมใด อยู่อย่างสงบสุขประชาชนทุกคนในสังคมนั้นต้องมีความสุขด้วย ในสังคมประชาธิปไตยนั้นถือว่ารัฐต้องดูแลทุกคนให้เกิดความเป็นธรรมมีความสุขเสมอภาคกัน ผู้ใดที่สามารถประกอบอาชีพได้ดีก็ย่อมต้องตอบแทน ให้แก่สังคมได้มากกว่า และรัฐก็สามารถนำรายได้นั้นมาใช้เพื่อพัฒนาประเทศ กันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคม การที่รัฐปล่อยให้กลุ่มคนที่มีโอกาสดีมีทุนทรัพย์มากใช้โอกาสนั้นเพิ่มความร่ำรวยยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ ประสบกับความยากจนขาดทั้งโอกาสและทุนทรัพย์แล้ว สังคมนั้นก็就会有ความแตกต่างกันมากระหว่างคนร่ำรวยกับคนจน ซึ่งจะทำให้เกิดช่องว่างในสังคมมากยิ่งขึ้น

เมื่อที่ดินเป็น "ปัจจัยสำคัญ"ในการผลิต รัฐจะต้องดูแลให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นปัจจัยเบื้องต้น รัฐต้องไม่ปล่อยให้ที่ดินเป็น "สินค้า" (Commercial Goods) เพียงอย่างเดียวที่ใครใคร่ประมูลซื้อก็ซื้อ ใครมีกำลังอำนาจมากก็กว้านซื้อไปเช่นนี้ รัฐต้องดูแลให้ที่ดินได้มีการเปลี่ยนการเป็นเจ้าของ และทุกคนมีสิทธิใช้เหมือนกัน แต่ในขณะที่เดียวกันระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยม (Laissez-faire) นั้นก็ถือว่า ทุกอย่างเป็นสินค้านี้มีราคาแพง อดุลยสงค์และอุปทานอันบริสุทธิ์จะเป็นตัวชี้ว่าอะไรมีราคาเท่าไร ควรซื้อควรขาย

หรือไม่ดังนั้นจะถือว่า "ที่ดินเป็นสินค้า" ใครใคร่ซื้อขายก็สามารถตกลงกันเอง ได้โดยความเชื่อที่ว่า"ตลาด"บริสุทธิ์จะเป็นเครื่องปรับราคาสินค้า แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจจะเป็นอย่างนั้นได้เพราะอาจมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การปันราคาที่ดิน การกักตุนที่ดินจำนวนมากๆ จนเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งจะทำให้สามารถ "กำหนดราคาขายได้" สภาพการณ์เช่นนี้เรียกว่าตลาด Monopoly ยึดที่ดินเป็นปัจจัยต้นทุนของการผลิตทุกชนิด เมื่อมีการผูกขาดโดยระบบการตลาดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ

ในปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่องในภาคต่างๆทำให้ปริมาณความต้องการที่ดินมีจำนวนสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว การที่รัฐได้ประกาศรับพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(The Article 8 of the International Monetary Fund Agreement)เปิดโอกาสให้มีการนำเงินเข้า-ออก ได้อย่างเสรีจึงมีเงินลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาลงทุนในประเทศไทยโดยเฉพาะในด้านธุรกิจที่ดิน มีการซื้อขายเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินกันอย่างรวดเร็วปริมาณเงินที่ซื้อขายกันแต่ละเดือน แต่ละปีรวมกันแล้วเป็นจำนวนที่สูงมาก จึงเป็นที่เชื่อกันว่าได้มีการใช้เงินของคนต่างชาติจำนวนมากมหาศาลกว่าอันซื้อที่ดินในบริเวณสำคัญๆ หรือบริเวณที่จะมีความสำคัญในอนาคตในทางการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมซึ่งย่อมจะเป็นภัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างแน่นอน

รัฐบาลเองมีแต่นโยบายส่งเสริมต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยโดยไม่มีการควบคุมดูแลอย่างเพียงพอ ปล่อยให้คนต่างด้าวปฏิบัติผิดกฎหมายมาลงทุนในธุรกิจการค้าที่ดิน แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ดินและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ห้ามคนต่างด้าวทำธุรกิจการค้าที่ดินก็ตาม แต่กฎหมายเหล่านี้ยังขาดความสมบูรณ์พอที่จะใช้ให้ได้ผล ประกอบกับรัฐเอง ก็ไม่มีนโยบายเกี่ยวกับ การกำกับดูแลการค้าเนินธุรกิจการค้าที่ดินอย่างเด่นชัด ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาและผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดินต่างๆ เช่น การหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ประชากรของประเทศไทยแต่จะเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน หรือเพื่อใช้เป็นต้นทุนในการผลิตต่างๆย่อมเพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย การปล่อยให้ธุรกิจที่ดินเป็นไปโดยไม่มีนโยบายที่แน่นอนหรือแนวทางของกฎหมายเพื่อกำกับดูแลให้สอดคล้องกับนโยบายการใช้ประโยชน์ในที่ดิน(Land Use Policy)เป็นเหตุให้เกิดปัญหาที่ดินไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนประการหนึ่ง ราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติ การเก็งกำไรในที่ดิน การกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนไว้เก็งกำไร เกิดสภาพอุปสงค์ปลอม (False Demand) ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายการลงทุนและแผนพัฒนาชาติ

ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นจนยากที่จะแก้ไขจึงเห็นควรศึกษาหาแนวทางของกฎหมายเพื่อช่วยกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินและเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินของประชาชน การหลีกเลี่ยงกฎหมาย การใช้ช่องว่างของกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะด้วยการเก็งกำไรที่ดิน การปั่นราคาที่ดินหรือการกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนไว้เก็งกำไร เช่น การปรับปรุงและจัดระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าที่ดินให้สอดคล้องกัน แนวทางของกฎหมายต่างๆในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน ได้แก่ แนวทางของกฎหมายในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง แนวทางของกฎหมายในการควบคุมราคาที่ดินไม่ให้สูงขึ้นผิดปกติ แนวทางของกฎหมายในเรื่องนิติบุคคล และการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว การใช้สภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินที่มาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากธุรกิจการค้าที่ดิน

(2) ศึกษาถึงผลกระทบของธุรกิจการค้าที่ดิน ที่ส่งผลต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง

- (3) เมื่อศึกษาหาแนวทางของกฎหมาย ที่จะสนับสนุนในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินให้ได้ผล
- (4) เพื่อให้รัฐเห็นถึงความเสียหายที่เกิดกับประเทศชาติ หากไม่มีนโยบายในเรื่องการค้ากับดูแลธุรกิจการค้าที่ดินให้เด่นชัด โดยเฉพาะที่เกิดจากคนต่างด้าว
- (5) เมื่อศึกษาหาแนวทางให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเป็นธรรม
- (6) เพื่อให้ผู้ที่จะประกอบการค้าที่ดินมีมาตรฐานและคุณสมบัติที่ดีขึ้น

3. สมมติฐาน

การค้าเงินธุรกิจการค้าที่ดินมีการลงทุนกันอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นรูปนิติบุคคล บุคคลธรรมดา หรือองค์กรต่างๆ ซึ่งการค้าเงินธุรกิจนี้ประเภทสินค้าก็คือที่ดินแต่เนื่องจากที่ดินเป็นสินค้าที่มีความแตกต่างจากสินค้าอื่นโดยทั่วไป กล่าวคือที่ดินเป็นสินค้าที่มีจำนวนอยู่อย่างจำกัดไม่อาจมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนประชากรผู้ต้องการใช้ที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุที่ธุรกิจการค้าที่ดินย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อค้ากำไรตั้งนั้นโดยผลทางตรง หรือทางอ้อมย่อมก่อให้เกิดปัญหาราคาที่ดินสูงขึ้นผิดปกติ การกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้เก็งกำไร การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับการผังเมือง การแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการค้าที่ดินโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายประการหนึ่ง หรือไม่มีกฎหมายกำกับดูแลประการหนึ่ง หรือคนไทยร่วมมือกับคนต่างด้าวประกอบธุรกิจอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายการลงทุนและแผนพัฒนาชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดความสมบูรณ์ รัฐยังไม่มีนโยบายเด่นชัดเกี่ยวกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การผังเมือง การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการค้าที่ดินอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางของกฎหมายในการป้องกัน และแก้ไขไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวประการหนึ่งและเพื่อประโยชน์ในด้านการผังเมือง ประชาชนรุ่นหลังจะได้มีที่ทำกิน และเป็นการ

สร้างความมั่นคงแก่รัฐ เพื่อให้เกิดเอกภาพอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ
ส่วนรวมโดยทั่วไป

4. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

- (1) ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้าที่ดินตามประมวล
กฎหมายที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดินอื่นๆ
- (2) ทำให้ทราบนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (3) ทำให้ทราบปัญหาและหาแนวทางการกำกับดูแลธุรกิจการค้า
ที่ดิน
- (4) ทำให้ทราบถึงความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้า
ค้าที่ดิน
- (5) ทำให้ทราบถึงธุรกิจการค้าที่ดินที่ไม่มีแนวทางของกฎหมายกำกับ
ดูแลซึ่งเป็นสาเหตุแห่งการเก็งกำไรที่ดิน, การปั่นราคาที่ดิน และการกว้านซื้อที่ดิน
อันนำไปสู่การกักตุนที่ดิน
- (6) ทำให้ทราบถึงผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการ
ประกอบธุรกิจการค้าที่ดินที่ไม่มีการกำกับดูแลอย่างเพียงพอ

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น
บทความ ภาคนิพนธ์ หนังสือกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติของกรมที่ดิน เอกสาร
อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์ศึกษาหาแนวทางเพื่อเสนอแนะต่อไป

6. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยจำเป็นต้องกำหนดขอบ
เขตของการวิจัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับธุรกิจการค้าที่ดิน ที่ส่งผลกระทบต่อ

ความมั่นคงของรัฐ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายการลงทุน แผนพัฒนาชาติ
อันเกิดจากการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดิน ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว เพื่อหา
แนวทางของกฎหมายที่สมบูรณ์ในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาและผลกระทบดังกล่าว
ข้างต้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บททั่วไป

1.1 ประวัติของการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.1.1 ความเป็นมาของการค้าที่ดิน

การค้าเนินธุรกิจที่ดินได้เริ่มเข้ามามีบทบาทเนื่องจากการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการอพยพของประชากรเข้าสู่เมืองหลวง ที่อยู่อาศัยจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญโดยมีการซื้อขายที่ดินในย่านชานเมือง เช่น บางกะปิ สุขุมวิท เนื่องจากผู้ประกอบการค้าสังเกตเห็นว่าที่ดินมีราคาถูกจึงกว้านซื้อเพื่อกักตุนขายให้ได้กำไรในภายหน้า โดยจะเป็นการซื้อที่ดินแปลงใหญ่แล้วนำมาแบ่งขาย (จัดสรร) หรือขายทั้งแปลง โดยที่การกว้านซื้อที่ดินต้องมีการใช้ทุนมากจึงมีผู้คิดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทางราชการเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สำคัญ จึงได้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการประกอบธุรกิจนี้เมื่อ พ.ศ. 2485 คือ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วน และบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 โดยมีสาระสำคัญว่า ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดใดจะได้อำนาจซึ่งที่ดินเมื่อค้ากำไรโดย การขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อน และในการอนุญาตนั้นรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ตามแต่เห็นสมควร ถ้านิติบุคคลดังกล่าวได้มาซึ่งที่ดินเมื่อค้ากำไรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนในการอนุญาต มีความผิดต้อง ระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งก็ไม่เคยมีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้แต่ประการใด จนกระทั่งพระราชบัญญัตินี้ ถูกยกเลิกไปโดย

ผลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ. 2497 และได้มีการนำเอาหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งการค้าที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย โดยกำหนดว่าการค้าที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน ในการอนุญาต รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้และได้กำหนดระยะเวลาในการจำหน่ายไว้คือ ผู้ได้รับอนุญาตต้องจัดการขาย แลกเปลี่ยนหรือ ให้เช่าซื้อที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้หมดภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตมิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น หลังจากที่มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49(1)

(1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 "โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ได้ถือที่ดินเพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามีได้นั้นเป็นการจำกัดโดยไม่สมควรและเป็นเหตุให้ป้อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย "

อนึ่งบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้ว ซึ่งบัญญัติว่า นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคมซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการ หรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบั่นทอนสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วยนั้น ก็ไม่เหมาะสมและขัดด้วยความยุติธรรมและส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน

หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2502

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แล้วการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเมื่อการค้าตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็หยุดชะงักเพราะเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องการค้าที่ดินนี้ บัญญัติขึ้นเพื่อยกเว้นเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อให้ผู้ที่ทำการค้าที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้นอกเหนือจากประเภทและจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ในหมวดกำหนดสิทธิในที่ดิน นอกจากนี้ก็เพื่อมิให้มีการกักตุนที่ดินไว้นานเกินควร โดยอ้างเหตุผลเพื่อการค้าที่ดินเท่านั้นซึ่งจะเห็นได้ชัดจากมาตรา 102 ที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าภายในสามปี มิฉะนั้นให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำการค้าที่ดินต้องยื่นแผนผังโครงการและราคาเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการค้าประกอบคำขอ อันแสดงว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการค้าเนินกิจการค้าที่ดิน ของผู้ประกอบการค้าเมื่อคุ้มครองผู้ซื้อมิให้เสียเปรียบก็ตาม แต่ต่อมาได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนไว้บังคับ เนื่องมาจากการค้าที่ดินได้เปลี่ยนรูปเป็นการแบ่งขายทั้งแปลงดั้งแบบเดิม หรือโดยผู้ประกอยการได้ซื้อที่ดินแล้วนำมาแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ซึ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าที่ดินนั้นไม่มีบทบัญญัติควบคุม และคุ้มครองไปถึงการจำหน่ายในลักษณะการจัดสรรนั้น โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาบังคับ โดยมีได้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินเสียในคราวเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะในทางปฏิบัติที่เข้าซ้อนกับเรื่องการค้าที่ดิน ทำให้เข้าใจกันว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสิ้นผลบังคับไปดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติกรมที่ดินเห็นว่าการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ต้องขออนุญาตรัฐมนตรีนั้นเป็นบทบัญญัติ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินได้มาซึ่งที่ดินเกินกำหนด อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อกลางปี พ.ศ. 2522 เมื่อสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้ขอทราบทางปฏิบัติมายังกรมที่

ดินว่า กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ที่ได้จดทะเบียนไว้ โดยไปรวบรวมที่ดินของราษฎรและนำมาขายแก่รัฐวิสาหกิจ จะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ กรมที่ดินได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเป็น 2 ฝ่ายฝ่ายแรกเห็นว่า ถ้าห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ในหนังสือบริคณห์สัญญาแล้วก็จะ เป็น "การค้าที่ดิน" ตามมาตรา 1 ซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โดยนิตินัยจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดิน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังไม่ถูกยกเลิก แต่โดยพฤตินัยแล้วถึงไม่ขออนุญาตแต่หากได้ทำการค้าที่ดินไปตามวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนก็ไม่ถือเคร่งครัดถึงกับว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นการไม่ชอบเพราะเห็นว่าการเจตนารมณ์ของมาตรา 101 เรื่องการค้าที่ดินบัญญัติไว้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 34 เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินเพราะถ้าจะมีเจตนาเป็นอย่างอื่น ก็ควรกำหนดไว้เสียเลย ว่าเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ผู้ใดจะทำการค้าที่ดินไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นการเฉพาะรายจากรัฐมนตรี ปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดิน ตั้งแต่มาตรา 34 ถึง 49 เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้นโดยเฉพาะแล้ว การควบคุมการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงน่าจะสิ้นผลบังคับไป ฉะนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน จะต้องขออนุญาตเพื่อทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

โดยที่มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายดังที่กล่าวแล้ว กรมที่ดินจึงได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีความเห็น " เมื่อวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วน " ระบุว่าทำการซื้อขายที่ดินสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดินและการดำเนินการดังกล่าวเป็น " การค้าที่ดิน " ตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า หากข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าวมี

ลักษณะเป็น " การจัดสรรที่ดิน " ตามข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว ก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการที่ค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด"

เมื่อผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปตามความเห็นดังกล่าวแล้ว กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือ แจ้งให้ทุกจังหวัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามนัยดังกล่าวอย่างเคร่งครัดแต่หลังจากที่กรมที่ดินได้แจ้งไปแล้ว ได้มีปัญหานานทางปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นอันมาก โดยมีหลายจังหวัดและเอกชนมีหนังสือหาหรือมายังกรมที่ดินซึ่งยากที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เป็นที่ยุติได้

กรมที่ดินพิจารณาเห็นว่า ปัญหานี้กระทบกระเทือนต่อผู้มีส่วนได้เสียต่อธุรกิจการค้าและการหมุนเวียนทางการเงินของประเทศจึงได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณารวม 3 ประการคือ

ความเห็นประการที่หนึ่ง ขอให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินตามมาตรา 101 และ 102

ความเห็นประการที่สอง ถ้าไม่ยกเลิกก็ให้ถือว่า ขณะนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินไม่มีผลบังคับต่อไปโดยปริยายแล้ว

ความเห็นประการที่สาม หากยังถือว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินมีผลบังคับอยู่ ตามความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้ถือว่า ผู้ค้าที่ดินได้ที่ดินมาก่อนแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้นั้นดำเนินการจำหน่าย ขายโอน หรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ตามปกติ โดยไม่ต้องรื้อฟื้นให้มาขออนุญาตแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะได้ดำเนินการไปตามความเห็นของกรมที่ดินไปโดยสุจริตแต่สำหรับผู้ที่ขอให้ได้มา

ซึ่งที่ดิน เมื่อการค้าหาภาวไรก็ให้ ดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้กรมอัยการพิจารณาเสนอความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมอัยการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า "บทบัญญัติมาตรา 101,102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังมีผลบังคับใช้ แต่ถ้ามามีอยู่แห่งบทมาตรานี้จะส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ และสังคมและไม่มีความจำเป็นจะต้องให้คงอยู่ กระทรวงมหาดไทยก็ควรจะเสนอขอให้ยกเลิกบทมาตรานั้นเสีย และเมื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องและความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจ เกิดแก่ผู้ค้าที่ดินหรือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในระหว่างที่กฎหมายยังไม่ยกเลิก หากรัฐจะมีนโยบายผ่อนปรนให้แก่ผู้ค้าที่ดินดังกล่าวความเห็นของกรมที่ดินในประการนี้ ก็จะเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้"

เมื่อกรมอัยการได้พิจารณาและมีความเห็นดังกล่าวแล้วกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือเรียนไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่การเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ เป็นจังหวัดเดียวกับที่รัฐบาลรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาและอยู่ในระหว่างการพิจารณา ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้มีการ เปลี่ยนแปลงความเห็นประการหนึ่ง ที่เคยเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติในเรื่องการค้าที่ดินตามมาตรา 101,102 นั้นว่ายังไม่สมควรกระทำในขณะนี้เพราะถ้าหากกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินมีผลบังคับใช้บังคับอีก บทบัญญัติ เรื่องการค้าที่ดินก็จะต้องมีผลบังคับใช้ให้เป็นการสอดคล้องต้องกัน จึงเห็นควรให้กฎหมายนี้คงไว้ก่อน ส่วนความเห็นประการที่สองที่ทำให้ถือว่าบทบัญญัติ เรื่องการค้าที่ดินไม่มีผลบังคับใช้โดยปริยายนั้นคงใช้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงควรถือเอาตามความเห็นประการที่สาม ซึ่งกรมอัยการเห็นชอบด้วย(2)

(2) วาสนา รูปสมุทฺธ : วารสารที่ดิน ปีที่ 27 ฉบับที่ 5 , หน้า 21-25

ในที่สุด เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษา ลงมติว่า " การดำเนินการในลักษณะการค้าที่ดิน ต้องทำการขออนุญาตรัฐมนตรีตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ทำการค้าที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการอนุญาตให้ถูกต้องต่อไปด้วย "

จากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนี้ กรมที่ดินจึงยึดเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตเป็น 2 กรณีคือ

1. การขออนุญาตทำการค้าที่ดินย้อนหลัง ได้แก่ ผู้ทำการค้าที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำว่า "ดำเนินการไปแล้ว" หมายความว่าได้รับโอนที่ดินมาดำเนินการค้าหากำไรแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี นับตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นต้นมาจนถึงวันที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 ไม่ว่าจะได้มีการพิจารณาผ่อนผันให้จำหน่าย จ่ายโอนที่ดินนั้นต่อไปได้ตามปกติ

2. ผู้ที่ขอจดทะเบียนให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าหากำไร นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นต้นมาถือเป็นการขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่ กรมที่ดินได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า " ผู้ขอจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าหากำไร จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินให้ตามคำขอได้ "

ในการขออนุญาตย้อนหลังนั้น หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติและกรมที่ดินได้แจ้งให้จังหวัดต่างๆ ทราบเพื่อสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยแจ้งผู้ดำเนินการค้าที่ดินยื่นคำขออนุญาตให้ถูกต้องต่อไปแล้ว โดยผู้ขอต้องยื่นคำขอเป็นการ " เฉพาะรายที่ดิน " โดยแสดงแผนผังของที่ดินที่จะขายหรือแบ่งขาย หรือให้เช่าซื้อ พร้อมทั้งโครงการและราคาที่ดินที่จะขาย หรือให้เช่าซื้อประกอบ

คำขอตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว หรือไม่การขออนุญาตย้อนหลังนี้
 เดิมกรมที่ดินกำหนดให้ยื่นขออนุญาตตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2523 จนถึง 30
 มกราคม 2524 เป็นเวลา 90 วัน ต่อมาได้ขยายเวลาออกไปอีก 90 วัน จน
 ถึง วันที่ 30 เมษายน 2524 ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาที่ขยายแล้ว ก็ยังมีผู้ร้อง
 ขอและยื่นขออนุญาตเข้ามาอีก กรมที่ดินสั่งว่า หากมีผู้ค้าที่ดินประเภทนี้ปรากฏขึ้น
 อีกก็ให้ยื่นขออนุญาตได้ และเนื่องจากมีผู้ยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินจำนวนมาก
 อัตราคำสั่งเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาปฏิบัติงานในเรื่องนี้ไม่เพียงพอ กรมที่ดินจึงได้
 เสนอต่อกระทรวงมหาดไทยให้รัฐมนตรีมอบอำนาจ ในการพิจารณาสั่งอนุญาตให้
 ทำการค้าที่ดินย้อนหลังให้แก่อธิบดีกรมที่ดินสำหรับส่วนกลาง และผู้ว่าราชการ
 จังหวัดสำหรับส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีคำ
 สั่งมอบอำนาจดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย สำหรับส่วนกลางและผู้ว่าราชการ
 จังหวัดสำหรับส่วนภูมิภาค ในการพิจารณาสั่งอนุญาตนี้

สำหรับการขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่นั้น ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่น
 คำขออนุญาตเป็น "เฉพาะรายที่ดิน" เช่นกันโดยแสดงแผนผัง โครงการสำเนา
 โฉนดที่ดินสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาวางมัดจำและนำเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อสั่ง
 การอนุญาตซึ่งกรณี เช่นนี้ผู้ขอจะขอจดทะเบียนจำหน่ายโอนที่ดินดังกล่าวนี้ใน
 ระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ ไม่เหมือนกับกรณีขออนุญาตย้อนหลังซึ่งได้รับ
 การผ่อนผันให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนนิติกรรมไปก่อนได้รับอนุญาต

การขออนุญาตทำการค้าที่ดิน ซึ่งได้ดำเนินการอยู่ในเวลานี้ แยกได้
 เป็น 2 กรณี คือ

(1) การขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายเก่า (ย้อนหลัง) (ตามมติ
 คณะรัฐมนตรี) ได้แก่ผู้ทำการค้าที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาต
 ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งหมายความถึงผู้ได้รับ
 โฉนดที่ดินมาแล้วเพื่อการค้าหากำไรโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเป็นต้นมา จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (23 กันยายน 2523) ไม่ว่าจะมีการจำหน่าย จ่ายโอนที่ดินนั้นไปบ้างแล้วหรือไม่ก็ตาม

(2) การขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่ ได้แก่ การขออนุญาตทำการค้าที่ดินในวันหรือภายหลังวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นต้นมา ผู้ใดประสงค์จะรับโอนที่ดินมา เพื่อนำไปขออนุญาตรายใหม่นี้ จะต้องรอให้ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นให้แก่ผู้ขอได้(3)

1.1.2 ความหมายของคำว่า " การค้าที่ดิน "

มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ " การค้าที่ดิน " ไว้ว่า

" การค้าที่ดิน " หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีการขาย แลกเปลี่ยนหรือให้เช่าซื้อที่ดิน

ดังนั้นการค้าที่ดินจึงหมายความว่า

- (1) การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร
- (2) การจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อกิจการค้าหากำไร ทั้งนี้

(3) วัณณะ โนนคู่เขตโฆง "คำแนะนำว่าด้วย การขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน" วารสารที่ดิน ปีที่ 29 ฉบับที่ 6, หน้า 20

โดยวิธีการดังนี้

(ก) ขาย

(ข) แลกเปลี่ยน

(ค) ให้เช่าซื้อที่ (4)

คำว่า " ขาย " ไม่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ว่าเป็นอย่างไรแต่กรณีของการขายในความหมายของการค้าที่ดินก็คือการซื้อขายที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 ได้ให้คำวิเคราะห์ศัพท์อธิบายคำว่าซื้อขายไว้ว่า " อันว่าซื้อขายนั้นคือสัญญาที่บุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคล อีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย " โดยทั่วไปการทำสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะไม่มีแบบ กล่าวคือสิ่งที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือมีการลงลายมือชื่อของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ หากเกิดกรณีพิพาทขึ้น แต่เนื่องจากที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่า การซื้อขายต้องทำตามแบบมิฉะนั้นต้องตกเป็นโมฆะ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 456 วรรค 1 ว่า " การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน

(4) ภาสกร ชุณหะวัณ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน , 2532, หน้า 484

เจ้าหน้าที่ไซร์ท่านว่าเป็นโฆมะ (5)

" แลกเปลี่ยน " เป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่งซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 518 บัญญัติว่า " อันว่าแลกเปลี่ยนนั้น คือสัญญาซึ่งคู่กรณีต่างโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่กันและกัน " จะเห็นได้ว่าสัญญาแลกเปลี่ยนเป็นสัญญาทำนองเดียวกับสัญญาซื้อขาย โดยมุ่งหมายให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่ผิดกับสัญญาซื้อขายในข้อที่ว่า สัญญาแลกเปลี่ยนเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแลกับทรัพย์สินไม่ใช้เงิน แต่สัญญาซื้อขายเป็นการโอนทรัพย์สินแลกับวัตถุกลางคือเงินตรา (6)

" ให้เช่าซื้อที่ดิน " เป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่งซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 บัญญัติว่า " อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สินออกให้เช่า และให้ค้ำประกันว่าจะขายทรัพย์สินนั้นหรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่าโดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านี้เท่านี้คราว " จะเห็นได้ว่าสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาทำนองเดียวกับสัญญาซื้อขาย ซึ่งเมื่อทรัพย์สินที่ทำการซื้อขายกันสามารถโอนให้แก่กันได้แล้ว อีกฝ่ายก็จะต้องชำระราคาทรัพย์สินนั้นแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ผู้ให้เช่าซื้อเกิดกำไรจากการให้เช่าซื้อทรัพย์สิน อันเป็นลักษณะสำคัญของการค้าที่ดิน

(5) ปรีชา สุมาวงศ์ คำบรรยายลักษณะวิชา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ปี 2512 หน้า 13

(6) เรื่องเดียวกัน, หน้า 370

การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหาไร่นั้น คำว่า " การค้าหาหาไร " นั้น หมายถึงการประกอบอาชีพเพื่อหาหาไร กล่าวคือขั้นต้นผู้ขายจะต้องประกอบกิจการขายที่ดินอยู่เป็นปกติธุระ และเมื่อประกอบอาชีพมีวัตถุประสงค์ เพื่อหาหาไรแล้ว แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าขาดทุนก็ยังอยู่ในความหมายของคำว่าการค้าหาหาไร และยังหมายรวมถึงผู้ขายมิได้มีอาชีพค้าขาย แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะหาหรือทำให้ได้มาซึ่งหาไรหรือผลประโยชน์เพิ่มขึ้นให้มากกว่าที่เคยลงทุนไป

ในเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ควรตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรว่าต้องเป็นการได้มาซึ่งที่ดินเมื่ออาชีพประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว และต้องได้มาในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดหาไรด้วยถ้าได้มาโดยทางมรดก รัับให้ ซึ่งไม่มีการลงทุนแล้ว ไม่ถือว่าเป็นกิจการค้าหาหาไร(7)และจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาคือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1800/2506 ศาลวินิจฉัยว่า การที่โจทก์รับมรดกที่ดิน 16 ไร่เศษ ราคาไม่เกินไร่ละ 800 บาท จากสามีผู้วายชนม์ตั้งแต่ พ.ศ.2485 ต่อมาระหว่างปี พ.ศ.2499-2501 โจทก์จัดหากถนนผ่ากลางที่ดินแล้วแบ่งเป็นแปลงเล็ก ๆ 27 แปลง ขายได้ไร่ละ 80,000 บาท ถึง 100,000 บาท การขายให้แก่เพื่อนฝูงญาติมิตรและการตัดถนนนั้นผู้ซื้อแต่ละรายต้องเสียค่าตัดถนนตามส่วนที่ผ่าน ศาลฎีกาเห็นว่าที่ดินที่โจทก์ได้มาเป็นมรดกมิใช่สินค้าของสามีเจ้าของมรดกแต่อย่างใดจน พ.ศ. 2499-2501 โจทก์จึงจัดการต่างๆเพื่อขายที่ดินและขาย ได้ราคาสูงถึงไร่ละ100,000 บาท นั้น จึงเพียงพอแสดงว่าโจทก์ขายโดยมุ่งให้ได้ราคาสูงสุดเท่านั้น มิใช่ขายเป็นการค้าหาหาไร

(7) หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0607/ว. 130 ลงวันที่ 10 มกราคม 2509

ความเห็นดังกล่าวข้างต้น เป็นความเห็นของกรมที่ดินและต่อมาศาลฎีกาก็ได้มีแนวคำพิพากษาตามความเห็นนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการตีความในลักษณะเช่นทำให้เกิดปัญหาโต้เถียงกันมากเกี่ยวกับ เจตนาของการได้มาซึ่งที่ดินว่าเพื่อการค้าหากำไรหรือไม่ อันเป็นการยากที่จะพิสูจน์การได้มาในขณะที่ได้ที่ดินนั้นทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตทำการค้าที่ดินกันเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนมีความเห็นว่า การได้มาซึ่งที่ดินโดยในขณะที่ได้มานั้นไม่มีเจตนา เพื่อการค้าหากำไร แต่ถ้าต่อมามีพฤติกรรมแสดงให้เห็นว่าต้องการขายเพื่อการค้าหากำไรอย่างเห็นได้ชัดควรที่จะ เข้าข่ายเป็นการค้าที่ดินทั้งสิ้น เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายและรัฐควรมีมาตรการในการตรวจสอบอย่างจริงจังในเรื่องนี้

ถ้าเป็นที่ดินที่กันสร้างมาเองก็ดี ซื้อมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือซื้อเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วแต่มีเจตนาหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิได้มุ่งค้าหากำไรก็ดี แม้ภายหลังจะนำมาขายก็ไม่เข้าข่ายเป็นการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน(8) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 273/2520 วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงงานของบริษัท ซึ่งโจทก์เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ โดยได้รับมอบอำนาจจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น ต้องถือว่าบริษัทไม่ใช้โจทก์ซื้อที่ดินไว้เพื่อขายแก่บริษัทและการที่โจทก์ขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกไป เพราะที่ดินไม่เหมาะสมที่จะใช้ตั้งโรงงานโดยมิได้ปรับปรุงหรือจัดสรรที่ดินเพื่อหากำไรแม้การที่โจทก์ขายที่ดินดังกล่าวได้กำไรมากก็เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้นตามกาลเวลา อันเป็นเรื่องปกติ ไม่ใช่เป็นการขายที่ดินเพื่อการค้าหากำไร

(8) หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0612/ ว.1947 ลงวันที่ 23 มกราคม 2524

ตามคำนิพากษาข้างต้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลฎีกาเนื่องจากเมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ของโจทก์และความเป็นจริงทางเศรษฐกิจในขณะนั้นจะเห็นได้ว่าราคาที่ดินสูงขึ้นตามกาลเวลาและความเติบโตทางเศรษฐกิจ มิใช่เกิดจากเจตนาของโจทก์ในทางธุรกิจ

การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อกิจการค้าหากำไรนั้นให้พิจารณาถึงเจตนาในการขอให้ได้มาเป็นสำคัญ ถ้าเป็นนิติบุคคลย่อมพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนไว้ประกอบด้วย เจตนาในการเข้าประโยชน์ในที่ดินส่วนบุคคลธรรมดา ก็ให้พิจารณาโดยนัยเดียวกัน(9) เช่น คำนิพากษาศาลฎีกาที่ 1540,1541/2520 วินิจฉัยว่า การที่หุ้นส่วนได้เอาที่ดินมาลงหุ้นเพื่อให้หุ้นส่วนขายกำไรร่วมกัน ที่ดินจึงเป็นของห้างหุ้นส่วนผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีชื่อ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินถึงแก่ความตายทายาทย่อมมีสิทธิเพียงรับมรดกในหุ้นที่มีอยู่ในห้างหุ้นส่วนเท่านั้นไม่ทำที่ที่ดินกลับเป็นของกองมรดกและตกทอดแก่ทายาทอีก เมื่อมีการขายที่ดินของห้างหุ้นส่วนไปตามวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วน ห้างหุ้นส่วนจะอ้างว่าเป็นการขายที่มรดกหาได้ไม่

(9) หนังสือกรรมที่ดินที่ มท.0612/ ว.22277

ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2523

1.1.3 เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการค้าที่ดิน

1.1.3.1 วัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการค้าที่ดิน

ความคิดตั้งแต่เริ่มแรกเกี่ยวกับการควบคุมการค้าที่ดินได้มีมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2485 เริ่มต้นจากการที่บ้านเมืองได้เจริญขึ้นผู้คนจำนวนมากได้อพยพเข้าไปอาศัยในเมืองใหญ่ ทำให้คนที่มีเงินเห็นว่าหากซื้อที่ดินในทำเลดีๆ เก็บเอาไว้แล้วจึงนำมาขาย เมื่อผ่านไปภายหลังจากซื้อที่ดินกักตุนไว้เก็บเอาไว้ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นรูปนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เนื่องจากการซื้อที่ดินต้องใช้เงินทุนสูงรัฐเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยในการผลิตและเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองทางราชการจึงได้ออกกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจการค้าที่ดิน คือพระราชบัญญัติควบคุมการค้าที่ดินซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดเมื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 กำหนดให้ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด ที่ประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินเมื่อค้ากำไรโดยการขาย แลกเปลี่ยนหรือให้เช่าซื้อที่ดิน จะต้องขออนุญาตจากรัฐบาลก่อน และในการขออนุญาตนั้นรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควรและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติควบคุมการค้าที่ดิน ซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดเมื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 นี้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ก็ได้นำหลักการนี้มาบัญญัติควบคุมการค้าที่ดินไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 1 หมวดที่ 11 มาตรา 101, มาตรา 102 , และหมวดที่ 12 มาตรา 111 และมาตรา 112 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีวัตถุประสงค์ควบคุมการค้าที่ดิน เมื่อการค้ารวมถึงบุคคลธรรมดาด้วย และการขออนุญาตต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนการขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เดิมต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ซึ่งในการอนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และกำหนดเวลาในการจำหน่ายไว้ด้วยถ้าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือจำหน่าย

ที่ดินที่ได้รับอนุญาตได้ภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินนั้น*

* มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

" การค้าที่ดิน " หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน

มาตรา 101 บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายที่ดินจากรัฐมนตรี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการอนุญาตนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

มาตรา 102 ในกรณีที่ทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขก็ดี ไม่สามารถขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินได้ภายในเวลาสามปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตก็ดี ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นและให้นายทะเบียนผู้ดูแลเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวดที่ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 111 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 86 หรือ มาตรา 101 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามความในมาตรา 102 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 112 นิติบุคคลใด

- (1) ได้มาซึ่งที่ดินเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้
- (2) เช่าที่ดินนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ได้รับอนุญาต
- (3) เช่าที่ดินผิดเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วยมาตรา 87 วรรคสอง
- (4) ไม่แจ้งการเช่าที่ดินตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วยมาตรา 89

หรือ

- (5) ค้าที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 101 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามความในมาตรา 102 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

1.1.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทย

(ก) ระบบการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดิน⁽¹⁰⁾ (land tenure) เป็นเรื่องของความเกี่ยวข้อง ระหว่างมนุษย์กับที่ดินในแง่ของสิทธิการใช้ที่ดิน การครอบครอง ตลอดจนการเข้าที่ดิน การถือครองที่ดินจึงหมายถึงความรวมถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และทางกฎหมายที่มนุษย์กำหนดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ และควบคุมที่ดิน ซึ่งโดยทั่วไปแต่ละประเทศคงจะต้องมีการถือครองที่ดินโดยรัฐ โดยเอกชน ขึ้นอยู่กับว่า จะปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย หรือระบบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ซึ่งวิธีการของการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันไปแต่ละชนชาติ แต่ละสังคม แต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นคือระบบการถือครองที่ดินซึ่งระบบการถือครองที่ดินนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและมีผลกระทบโดยตรงต่อการผลิต เพราะถ้าระบบการถือครองที่ดิน ในประเทศประกอบด้วยผู้เช่าเป็นส่วนใหญ่ ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น สัญญาเช่าสั้นเกินไป ผู้เช่าไม่มีความมั่นใจว่าจะคุ้มค่ากับการลงทุนปรับปรุง ที่ดินหรือไม่ เพราะกลัวว่าจะไม่ได้ต่ออายุสัญญาเช่า ส่วนในระบบการถือครองที่ดินในประเทศที่ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าที่ดินก็จะไม่มีหรือมีน้อย เนื่องจากเจ้าของที่ดินสามารถปรับปรุงที่ดินได้อย่างเต็มที่ พยายามผลิตให้ได้ผลผลิตให้มากที่สุด ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อส่วนรวม ดังนั้นโดยทั่วไปจึงอาจจะแยกระบบการถือครองที่ดินออกเป็น 2 ระบบคือ

1. ระบบการเช่าสิทธิโดยการให้เช่า (leasehold)
2. ระบบการให้กรรมสิทธิ์ (freehold)

ประเทศไทยเราจะเป็นระบบการให้กรรมสิทธิ์ ซึ่งโดยหลักแล้วปัญหาเกี่ยวกับที่ดินน่าจะมีไม่มากนัก เพราะเมื่อเราเป็นเจ้าของที่โดยตรง ไม่ต้องเช่าที่ดินหากินเราย่อมจะต้องพยายามผลิตให้มากที่สุด เนื่องจากผลผลิตจะเป็น

ของตนเองทั้งหมด การลงทุนลงแรงปรับปรุงบำรุงที่ดิน ก็กระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะเราเป็นเจ้าของที่ดินเอง ผิดกับการเช่าที่ดินซึ่งพอจะปรับปรุงที่ดินก็เกรงว่าจะไม่คุ้มทุน เพราะไม่แน่ว่าในสัญญาเช่า จะได้รับการต่ออายุสัญญาเช่าหรือไม่ โดยเฉพาะสัญญาเช่าที่มีอายุสั้นๆ ยิ่งไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนซึ่งอาจจะทำให้ผลผลิตลดลงได้(10)

เมื่อระบบการถือครองที่ดินมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรมแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอื่นๆด้วย เพราะเกษตรกรรมนั้นเป็นรายได้ประชาชาติ หรือผลผลิตรวมของชาติ เมื่อผลผลิตรวมของประชาชนไม่เพิ่มขึ้นหรือลดน้อยลงย่อมทำให้รายได้ประชาชาติลดลง การกระจายรายได้ก็ย่อมจะทำได้ยากยิ่งขึ้น เมื่อภาคเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำก็อาจจะพอเพียงแค่การดำรงชีวิตในแต่ละวัน หรืออาจจะไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ทำให้ต้องเป็นหนี้สิน เงินออมก็จะมีไม่เข้ามาในระบบเงินทุน

ลักษณะ และระบบการถือครองที่ดิน จึงเป็นวิถีทางสำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในทุกๆด้านของประเทศได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการถือครองที่ดิน ย่อมมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศที่มีวิถีการดำเนินชีวิตและขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน ระบบการถือครองที่ดินย่อมแตกต่างกันออกไป ใช่ว่าระบบของประเทศหนึ่ง เป็นระบบที่ดีแล้วจะดีสำหรับอีกประเทศหนึ่งด้วย ระบบการถือครองที่ดินในแต่ละประเทศ จึงอาจจะไม่เหมือนกันก็ได้ แต่ควรจะเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ และมีความเสมอภาคให้ทุกคนมีสิทธิมีโอกาสที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน และสามารถเพิ่มพูนรายได้ เป็นการใช้จ่ายประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม รวมทั้งสามารถอนุรักษ์และพัฒนาปรับปรุงที่ดินให้มีศักยภาพที่จะใช้งานได้ต่อไปในอนาคต

(10) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ กฎหมายและการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 20-21.

(ข) สิทธิการถือครองที่ดินของคนไทยการกำหนดสิทธิในที่ดินในประเทศไทยสมัยก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 24971) สมัยสุโขทัย

ในสมัยราชวงศ์พระร่วงโดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงเป็นนักนิติศาสตร์ แม้จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่สมัยของพระองค์ท่าน ได้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอยู่บ้างแล้ว จะเห็นได้จากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชซึ่งเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุด คือ ศิลาจารึกหลักที่ 1 ด้านที่ 2 มีข้อความตอนหนึ่งว่า "สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมือง ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน "

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สมัยสุโขทัย แม้จะอยู่ในยุคที่มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์ของเราสมัยนั้น โดยเฉพาะพ่อขุนรามคำแหงมหาราชไม่ได้ทรงถือ ว่าที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระองค์ จึงไม่มีข้อจำกัดหรือข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชน

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินสมัยกรุงสุโขทัยมีอยู่ 2 อย่างคือ

1. การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของจากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์

2. การได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้วจากการซื้อขาย การไถ่ การได้มาทางมรดกและการได้ทางครอบครอง

จะเห็นได้ว่าสมัยสุโขทัยมีศิลาจารึกเพียงอย่างเดียวที่จะใช้ศึกษา ทำให้ได้ทราบความจริงว่าสมัยนี้ ที่ดินเป็นของส่วนรวม หรือของ

ส่วนกลาง ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองได้ หากว่าประชาชนผู้นั้น เป็นผู้บุกเบิกแผ้วถางที่ดินผืนนั้น นอกจากที่ดินจะตกทอดเป็นสิทธิแก่ผู้ทำประโยชน์ แล้วกรรมสิทธิในการถือครองยังเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท

ราษฎรผู้ทำประโยชน์มีสิทธิในการถือครองที่ดิน ยังไม่มีการหวงกันไว้เป็นของผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ลักษณะการปกครองสมัย สุโขทัยเป็นแบบพ่อปกครองลูก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎร เป็นลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่มีอะไรก็แบ่งให้ลูกหลาน ดังนั้น สิทธิในการถือครองที่ดินจึงตกอยู่ในมือของเอกชน

2) สมัยกรุงศรีอยุธยา

เรื่องสิทธิในการถือครองที่ดินปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จว่าสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นระบอบที่ดินมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร
2. ราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันไม่ได้
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมากเพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งและมีผู้อื่นเข้ามาทำกิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันที

สมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน แต่เพียงผู้เดียว หลักการอันนี้มีบัญญัติไว้ ชัดแจ้งในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ว่า ".....ที่ในแคว้นกรุงเทวมหานครศรีอยุธยามหาดิลกพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้....."

ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ภายในอาณาเขตกรุงศรีอยุธยาจึง
เป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดจำหน่ายแต่
เพียงผู้เดียว

ในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ไม่แยกกรรมสิทธิ์ออกจาก
อำนาจการปกครอง ประมุขเป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขต เพราะเป็น
ผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ แสดงถึงความสมบูรณ์แห่งอำนาจอธิปไตยและจะเห็น
ได้ว่าเป็นหลักในทางทฤษฎีมากกว่า ความเป็นจริงแล้วอาณาเขตของประเทศ
กว้างขวางผู้เป็นประมุขย่อมไม่สามารถครอบครองที่ดินทั้งหมด เหมือนเจ้าของที่
ดินที่แท้จริงได้ โดยพฤตินัยมีแต่จะปกครองอาณาเขตเท่านั้นองเดียวกับวิธีการปก
ครองสมัยปัจจุบัน ฉะนั้นการที่ประมุขอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวข้างต้น จึง
ไม่มีปัญหา หรืออุปสรรคต่อสิทธิของราษฎรในการถือครองที่ดินเท่าไรนัก เพราะ
อย่างไรประมุขแบ่งปันที่ดินให้กับราษฎร เป็นที่มากหรือน้อยตามยศ ตำแหน่งหรือ
ความพอใจ การแบ่งปันที่ดินนั้นเป็นป่อเกิดของศักดินา คำว่า "ศักดินา"แต่เดิมมี
ความหมายถึง จำนวนที่ดินประจำศักราชศักดิ์ของข้าราชการ ทหาร และ
พลเรือน ต่อมาประเพณีนี้ได้ยกเลิกไป พอถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาคำว่า "ศักดินา"
หมายถึงวิธีแสดงลำดับบรรดาศักดิ์ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ระหว่างบุคคล ไม่
เกี่ยวกับการยึดถือที่ดินมากหรือน้อย เพราะตามพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน
จะเห็นได้ว่า แม้พวกยาก วณิกและทาสมีศักดินาถึง 5 ไร่ ซึ่งความจริงบุคคล
เหล่านี้ตามสภาพของตนไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ และคำว่าศักดินานี้ไม่ได้
หมายความถึง จำนวนของที่ดินที่ข้าราชการพึงได้รับพระราชทานตามบรรดาศักดิ์
แต่หมายถึง จำนวนของไร่นุญาตาให้ราษฎรซื้อขายกันได้ กล่าวกันว่าการที่
พระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาทรงถือมั่นว่า พระองค์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด
ในราชอาณาเขตก็ เพื่อประโยชน์ในทางการปกครองเป็นเค้าโครงเดิม แห่ง
อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดิน โดยในสมัยนั้นถือว่าผู้ใด
จะมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินเสียภาษีที่ดินแล้วซึ่งเป็นหลักในการ
ออกโฉนดที่ดินในกฎหมายฉบับแรก ร.ศ.120 ว่าด้วยโฉนดแผนที่ และจะขับไล่

บุคคลจากที่ดินเมื่อผู้นั้นยึดถือที่ดินไว้มากจนเป็นเหตุให้ผู้นั้นกำเริบพระมหากษัตริย์ อาจเรียกที่ดินกลับคืนได้ หรืออาจพระราชทานให้กับข้าราชการที่มีความชอบต่อไป

สรุปแล้วสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น แนวคิดในการถือครองที่ดินยังเชื่อมโยงกับสมัยสุโขทัย คือ สิทธิในการถือครองที่ดินยังกระจายอยู่ในมือราษฎร ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ชี้ชัดก็คือ การเกิดระบบ "สมมุติเทวราช" ทำให้เกิดหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและการที่พระมหากษัตริย์ได้รับพระนามว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" มีอิทธิพลต่อหลักกฎหมายที่ดินของไทย ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จว่าราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวทำให้สิทธิในการถือครองที่ดินในสมัยนี้ไม่กระจายไปสู่มือเอกชน กรรมสิทธิ์ถูกรวบอยู่ในมือพระมหากษัตริย์ซึ่งพระองค์เพียงแต่พระราชทานที่ดินให้ราษฎรทำกินเท่านั้น และยังกำหนดห้ามมิให้ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้ ลักษณะของกฎหมายยังไม่เด็ดขาด เพราะพระมหากษัตริย์ยังคงมีสิทธิที่จะเรียกที่ดินคืนจากราษฎรเสมอ การที่กฎหมายเป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชโบายที่จะป้องกันมิให้ราษฎรสะสมที่ดินสร้างอิทธิพล หรืออำนาจล้มล้างกษัตริย์ ถ้าผู้ใดละทิ้งที่ทำการ คนอื่นจะเข้าครอบครองได้ทันที

3) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในระยะแรกๆ ลักษณะการถือครองที่ดินไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา การยึดหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนหรือราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ประเพณีที่ยึดถือกันมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ผ่อนคลายการใช้หลักนี้ลงมาก กล่าวคือตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อมีการยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ พระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เป็นการแลกเปลี่ยนจนกระทั่งในราชการ

ที่ 4 มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อค้าขายกับประเทศไทย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงที่นำสังเกตุคือ กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของราษฎรมั่นคงกว่า สมัยก่อน เพราะได้มีการให้สิทธิแก่ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้พระมหากษัตริย์ดำริว่ากฎหมายที่มีมาแต่เดิมล้าสมัยใช้ไม่ได้ กฎหมายไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน ในเรื่องที่จะมีการเรียกที่ดินคืนจากประชาชนโดยไม่ใช้ค่าตอบแทนจึงประกาศว่าต่อไปเมื่อต้องการที่ดินคืนจากประชาชนต้องมีการชดเชยราคาให้แก่ ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ประการนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกที่กล่าวถึง สิทธิในที่ดินของเอกชน ทำให้การถือครองที่ดินมั่นคง ที่ดินมีราคาสูงเป็นที่ต้องการมากขึ้น ประชาชนสามารถทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินได้อย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าขาย แลกเปลี่ยน จำน่า จำนอง แต่แบบแผนในการทำนิติกรรมยังไม่เป็นระบบ ราษฎรทำกันเองเป็นส่วนใหญ่ ผลที่เกิดตามมาคือทำให้เกิดการกระจายสิทธิ ในการถือครองที่ดินทำกินมีความมั่นคงขึ้น ผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อหรือรับพระราชทานจะได้รับโฉนดตราแดงเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ของตน แต่อย่างไรก็ดีไม่ได้แสดงว่ามีสิทธิดีกว่ารัฐ นอกจากนี้ยังมีการขัดแย้ง มีคดีความขึ้นสู่ศาลสถิตย์ยุติธรรมมากมายส่งผลให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 อันเป็นการเริ่มต้นการปฏิรูปที่ดินในสมัยปัจจุบัน สิ่งที่เป็นเครื่องชี้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงให้สิทธิแก่ประชาชนของพระองค์เกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินมีดังต่อไปนี้

ประการแรก การเปิดให้มีการจับจองที่ดินโดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เหมือนกับการเปิดให้จับจองที่ดินในสมัยปัจจุบัน

ประการที่สอง มีการขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ที่ดินบริเวณทั้งสองฝากคลอง และเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าจับจอง โดยร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการขุดคลองให้แก่บริษัทเอกชน โดยโครงการนี้พระองค์ท่านได้พระราชทานที่ดินทั้งหมดให้

ประกาศที่สาม มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน และมีการออกกฎหมายที่ดินเพิ่มขึ้นหลายฉบับ เช่น ได้มีการประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121

ซึ่งเอกสารดังกล่าวข้างต้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ดินจะมีโฉนดตราจองหรือตราแดงแล้วก็ตามแต่เอกสารเหล่านี้มีขึ้นเมื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น มิได้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนกับโฉนด หรือตราจองในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ออกเอกสารมาให้แก่ราษฎรเพื่อแสดงสิทธิที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

ในสมัยรัชกาลที่ 6 สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรสมัยนี้ ไม่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไปแล้ว สิทธิของราษฎรได้รับการรับรองคุ้มครองโดยกฎหมาย จะเห็นได้จากในปี พ.ศ.2464 ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟและทางหลวง มาตรา 29 บัญญัติว่า " เงินค่าทำขวัญที่จะใช้เป็นค่าธรรมเนียมสิทธิที่ดิน " หนึ่งกำหนดให้ตามราคาที่ดินที่ซื้อขายกันในห้องตลาดและมาตรา 25 บัญญัติว่า หากการมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือที่ดินได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว

จากการศึกษาการถือครองที่ดิน ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินไว้แต่อย่างใด จนกระทั่งมาถึงยุคใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 ซึ่งว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยทั้งหมด

(ข) การกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 คำว่า " สิทธิในที่ดิน " หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น " การกำหนดสิทธิในที่ดิน " น่าจะแปลได้ว่า " ทัก

บังคับในการมี กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน " (11)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ
นั้นมี 2 ประเภท

ประเภทแรก เป็นผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือผู้ที่มีโฉนดที่ดิน
โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

ประเภทที่สองเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน คือผู้ที่มีโฉนด
โฉนดที่ดิน แต่มีเอกสารในที่ดินประเภทอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์
(น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก.) ใบจอง (น.ส.2) ใบเหี้ยมย่ำ หรือแบบแจ้ง
การครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) เป็นต้น

การกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้
บุคคลไม่สามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระ โดยไม่จำกัดจำนวนและเป็นการ
กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้มีการกว้านซื้อ
ที่ดินอันส่งผลให้เกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สูญเสียที่ดินหรือไร้
ที่ดินทำกินตลอดจนไม่ต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าหรือผู้รับจ้างอีกต่อไป ซึ่งส่งผลต่อ
การบุกรุกทำลายป่า เพื่อให้ใช้เป็นที่ทำกินลดน้อยลงและยังเป็นการกระจายสิทธิใน
ที่ดินไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเกษตรกรให้สามารถซื้อที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย
และประกอบอาชีพในที่ดินของตนเองได้

โดยก่อนหน้านั้น ยังไม่มีการกำหนดสิทธิในที่ดิน ทำให้
ประชาชนสามารถถือครองที่ดินได้อย่างอิสระ แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเกี่ยวกับ
การอนุญาตให้เข้าถือครองที่ดิน ซึ่งพิจารณาได้จากสารตราเสนาบดี กระทรวง
เกษตรธิการ ประกอบกับข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกส่วนใหญ่
สมัคตสร ที่นาและไร่ ร.ศ.129 กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหี้ยม

(11) ศิริ เกวลินสมุทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน,
กรุงเทพฯ , 2531, หน้า 35

ย่ำได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 100 ไร่ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกิน 500 ไร่ เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 1,000 ไร่ ซึ่งหากนอกจากที่กำหนดไว้นี้จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานต่อมาเมื่อมีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ขึ้นและได้นำเอาแนวคิดใหม่เข้ามาใช้ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลธรรมดา โดยให้คนหนึ่งจะถือสิทธิในที่ดินได้ภายในขอบเขตจำกัดและไม่มีผลย้อนหลัง เหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยขณะนั้นก็ด้วย นโยบายที่รัฐประสงค์จะให้คนไทยทุกคนมีที่ดิน เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกินโดยเฉลี่ยตามควรแก่สภาพ โดยไม่ยอมให้บุคคลใดถือที่ดินไว้มากเพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่คนกลุ่มใหญ่คือ กลุ่มประชาชนที่เป็นเกษตรกรของชาติ และจะเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศด้วย ซึ่งแต่เดิมบทบัญญัติเกี่ยวกับ การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยนั้น กฎหมายได้ให้สิทธิแก่คนไทยที่จะถือกรรมสิทธิในที่ดินได้ก็จริง แต่ก็ได้มีบทกำหนดที่จำกัดสิทธิไว้ว่าจะถือที่ดินในกิจการต่างๆ ได้ต้องไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 34 ถึง มาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้บัญญัติไว้ซึ่งมีหลักสำคัญคือ

" มาตรา 34 นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น ในประมวล
กฎหมายนี้ " (12)

การที่ได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนี้ เข้าใจ
ว่า รัฐบาลเล็งเห็นว่าถ้ามีที่ดินมากอาจทำประโยชน์ในที่ดินไม่จริงจัง คือไม่ทำ
ประโยชน์เสียทั้งหมด อาจจะทำในบางส่วนพอกินพอใช้ที่ เหลือปล่อยให้รกร้าง
ว่างเปล่า เป็นการสูญเสียโดยใช่เหตุหรือมีไว้เพื่อให้เข้าโดยการเก็บค่าเช่าสูง
ทำให้ผู้เช่าไม่สามารถสืบต่าอายุปากได้ เป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของ
ชาติ

ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤทธิ มีความเห็นว่าเหตุผลใน
การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทยในขณะนั้นก็ด้วยนโยบายที่รัฐมุ่งจะให้คน
สัญชาติไทยทุกคน มีที่ทำกินหรือมีที่อยู่อาศัย โดยเฉลี่ยตามสมควรแก่สภาพ โดย
ที่ไม่ยอมให้ชนกลุ่มน้อยถือที่ดินไว้มาก จะเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่คนส่วน
ใหญ่และเป็นภัยต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 คณะปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
ได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 (13) ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิก
ข้อจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทยเสีย โดยให้บุคคลสัญชาติไทยถือที่ดินได้ไม่
มีการจำกัดจำนวนแต่ประการใด

ดังนั้นประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34-49 จึงถูกยกเลิก
ไปทั้งหมด ทำให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ว่า โดยการเกิดหรือการแปลงสัญชาติ
สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินได้ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคล และ
ไม่มีข้อจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจจะแบ่งบุคคลสัญชาติ
ไทยได้ 2 ประเภท(14) คือ

(12) ศิริ เกวลินสฤทธิ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน , 2531

(13) อ้างแล้ว หน้า 8

(14) สุชาติ มงคลเลิศผล , วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ , หน้า 44-47

ประเภทที่หนึ่ง บุคคลธรรมดา

ประเภทที่สอง นิติบุคคล

บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะได้สัญชาติ มีหลักในการพิจารณา 2 ประการคือ หลักดินแดน และหลักสืบสายโลหิต สำหรับการได้สัญชาติไทยมาตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 บุคคลอาจได้สัญชาติไทยโดยการเกิดกับโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งบุคคลเหล่านี้สามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด แต่ก็ยังมีบุคคลสัญชาติไทยบางประเภท ที่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน หรือไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้คือ

1. บุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภรรยาของคนต่างด้าว แบ่งเป็น

1.1 กรณีบุคคลสัญชาติไทย เป็นสามีหรือภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าวได้ที่ดินมาด้วยประการใดๆ นอกจากการได้มาโดยการรับมรดก หรือการรับให้โดยเสน่หา ที่ดินที่ได้มานั้นย่อมเป็นสินสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับสามีหรือภรรยาที่เป็นคนต่างด้าว สามีหรือภรรยาที่เป็นคนต่างด้าวจึงมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย ซึ่งในปัจจุบันคนต่างด้าวไม่สามารถถือครองที่ดินและไม่อาจให้ผู้อื่นได้มาหรือถือครองที่ดินแทน การได้มาซึ่งที่ดินของสามีหรือภรรยาของคนต่างด้าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าวเพราะคนต่างด้าวซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาอาจขอแบ่งที่ดินนั้นให้แก่ตนครั้งหนึ่งได้ในฐานะกรรมสิทธิ์รวม แต่ถ้าหากได้ที่ดินมาในฐานะสินส่วนตัว เช่น ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกในฐานะทายาทโดยชอบธรรม หรือโดยการรับโดยเสน่หาและผู้ยกให้ไม่ได้ระบุว่า เป็นสินสมรส ก็สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินได้

1.2 กรณีบุคคลสัญชาติไทยเป็นสามีหรือภรรยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว หากบุคคลดังกล่าวยังทำมาหากินร่วมกัน ทรัพย์สิน

ที่ได้มาตามปกติย่อมเป็นสิทธิของทั้งสองร่วมกันจึง ถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน หรือถือครองที่ดินแบบคนต่างด้าวเช่นเดียวกับข้อ 1.1 ยกเว้นการได้มาโดยเป็นการเฉพาะตัวแต่ฝ่ายเดียวก็สามารถได้มาหรือถือครองที่ดินนั้นได้

อนึ่งในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในกรณีต่างๆ เหล่านี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนคู่กรณี และถ้าพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดซึ่งส่วนใหญ่มิจะไม่ยอมมาให้ถือครองที่ดิน

ในกรณีทั้งสองที่กล่าวมานี้ มีความเห็นว่ารัฐควรจะให้โอกาสสามีหรือภริยาของบุคคลต่างด้าวได้ถือครองที่ดิน เมื่ออยู่อาศัยได้และอาจจะจำกัดเป็นจำนวนที่แน่นอนว่ากี่ไร่ กี่ไร่หอนุมัติให้ถือครองได้เลย มิต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีชี้ขาด เพราะบางครั้งบุคคลเหล่านี้ ต้องการที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยจริงๆ การสมรสกับคนต่างชาตินั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าว ควรดูเจตนาที่แท้จริง โดยเฉพาะหญิงไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวอย่างน้อยก็จะได้ มีหลักประกันในชีวิตว่าจะมีที่อยู่อาศัย มิต้องเดินทางออกไปต่างประเทศ ซึ่งในทางตรงกันข้ามนายทุนหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยจำนวนไม่น้อยที่ซื้อที่ดิน หรือถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว ยังทำไม่ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีข้อห้ามมากเท่ากับบุคคลสัญชาติไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว ซึ่งอาจจะมีความหวงแหนแผ่นดินไทยมากกว่าพวกค้าที่ดินหรือเก็งกำไรที่ดิน กฎหมายส่วนนี้จึงควรปรับปรุงและให้ความยุติธรรมมากขึ้น

2. บุคคลสัญชาติไทย ผู้มีสมณศักดิ์เป็นบาทหลวงอยู่ใน

มิชซังโรมันคาทอลิก บุคคลดังกล่าวไม่อาจได้มาหรือถือครองที่ดินในนามตนเอง แต่เป็นสิทธิในการได้มา หรือการได้มาหรือการถือครองที่ดินของมิชซังโรมันคาทอลิกโดยเฉพาะ (พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก รศ.128 ข้อ 3 และ ข้อ 5)



นิติบุคคลไทย

โดยหลักทั่วไปแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและมีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเมือง วัฒนาอาราม ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือมูลนิธิ ย่อมมีสิทธิได้มาหรือถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกับ บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดสิทธิ ในการถือครองที่ดิน ของนิติบุคคลบางประเภทให้มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าว (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97)

ตามปกติแล้ว นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ถือได้ว่าเป็น นิติบุคคลไทย แต่มีข้อยกเว้นอยู่ที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ข้อ 3) พ.ศ. 2515 ให้ค่านิยมของคนต่างด้าวไว้ว่า คือบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่ง ไม่มีสัญชาติไทยและให้รวมตลอดถึง

(1) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าว
(2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิก ตั้งแต่กึ่ง จำนวนผู้ถือหุ้นเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกไม่ว่าคนต่างด้าวนั้น จะลงทุนเท่าใด หรือไม่

(3) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่ง หุ้นส่วนผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์แห่งค่านิยมนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบ หุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนด ไว้เป็นอย่างนั้น

จากค่านิยมนี้ แม้นิติบุคคลเหล่านี้จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยก็ ตาม แต่ก็ยังเป็นคนต่างด้าว ไม่มีสัญชาติไทยจึงไม่สามารถที่จะมีสิทธิหน้าที่ได้ เช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทยทำให้การจะได้อมา หรือถือครองที่ดิน ต้องตกอยู่ใน บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 86 เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิใน การได้มาหรือถือครองที่ดินไว้โดยเฉพาะ

โดยเฉพาะ นิติบุคคลสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย จึงมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินหรือถือครองที่ดินได้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พระราชบัญญัติประกันภัย และภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น

(1) ที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการ ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(2) ที่ดินที่ใช้สำหรับการดำเนินกิจการของนิติบุคคล ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ ดังนั้นนิติบุคคลไทย จึงถือครองที่ดินได้เพียง 2 กรณีดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องวัตถุประสงค์จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเรื่องของที่ดิน เช่น อาจประกอบธุรกิจที่ดิน การค้าที่ดินที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการค้าที่ดิน แต่ก็มีบางนิติบุคคลใช้ช่องว่างของกฎหมายซื้อที่ดินมาเก็บไว้เก็งกำไรโดยอาจจะแจ้งวัตถุประสงค์หรือมีความประสงค์ในการซื้อที่ดินถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น เมื่อใช้เป็นสถานที่ทำการแต่ต่อมาอาจจะอ้างเหตุผลว่า ไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็นจึงขายที่ดินนั้นไปในราคาสูงๆ เป็นการเก็งกำไร ซึ่งวัตถุประสงค์บางอย่างจะซื้อที่ดินได้เป็นจำนวนมาก เช่น สวนเกษตร ปศุสัตว์ แต่เมื่อซื้อที่ดินไปแล้วอาจจะไม่ทำตามวัตถุประสงค์นั้นๆ เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ จึงเห็นได้ว่าหากเป็น กรณีที่ถือครองที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงาน หรือที่ทำการแล้ว จำนวนที่ดินที่ถือครองถูกจำกัดโดยความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้นไม่อาจถือครองไว้เป็นจำนวนมากๆ นิติบุคคลส่วนใหญ่จึงใช้วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในการถือครองที่ดิน

ฉะนั้นนิติบุคคลไทย ถ้ามีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ถือที่ดินได้ก็ถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน และไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ไม่ได้ทำการที่ต้องถือที่ดินยอม

ถือที่ดินไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66
ไม่ใช้ผลของกฎหมายที่ดิน แต่ก็มีบางกรณีที่แม้จะเป็นนิติบุคคลไทยก็ยังคงจำกัดสิทธิ
ในการได้มาหรือถือครองที่ดินได้โดยมีสิทธิเสมือนคนต่างด้าว

ความสำคัญของที่ดินกับการจำกัดสิทธิถือครองที่ดิน

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำนวนอยู่อย่างจำกัด แต่
แนวโน้มความต้องการใช้ที่ดินมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย เหตุการณ์เพิ่มขึ้นของจำนวน
ประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว การขาดความสมดุลระหว่างอัตราส่วนประชากร
กับจำนวนที่ดิน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความ
มั่นคง ซึ่งจะกระทบกระเทือนการพัฒนาประเทศทั้งหมดในที่สุด

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 320.7 ล้านไร่ โดยแบ่ง
เป็นพื้นที่ใหญ่ๆ 2 ประเภทคือ พื้นที่ทำการเกษตร 160.35 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าไม้ 160.35 ล้านไร่เช่นกัน ก็คือคิดเป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายได้
บัญญัติบทกำหนดสิทธิในที่ดินหรือการถือครองที่ดินไว้ ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาล
ในสมัยนั้นได้สังเกตเห็นว่า คนไทยบางคนมีที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีได้ทำ
ประโยชน์อย่างจริงจัง มีที่ดินเพื่อรอไว้ให้ราคาสูง แล้วจำหน่ายไปเพื่อหวังผล
กำไร ทำให้ที่ดินราคาสูงหรือเจ้าของที่นามีนาไว้ให้เช่าและเก็บค่าเช่าในอัตรา
ค่อนข้างสูง ทำให้ชาวบ้านหมดกำลังใจในการทำงาน จะทิ้งอาชีพเดิมของตนไป
เสียจำนวนมากทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ
จึงได้บัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินขึ้น

ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ
เป็นอย่างมาก การยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดิน หรือการถือครองที่ดินของคน
สัญชาติไทยมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ กล่าวคือ

ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการ
ผลิตเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือของประเทศ
ชาติ เช่นด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม และการขนส่ง เป็นต้น
สิ่งเหล่านี้ย่อมผลิตได้จากที่ดินทั้งสิ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าที่ดินเป็นปอเกิดของทรัพย์สิน
ทั้งหลายนั่นเองการยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินจึงก่อให้เกิด

ก) การขาดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทาง
เศรษฐกิจ

การขาดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทาง
เศรษฐกิจของคนในสังคมนั้น เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในสถานะ
ความเป็นอยู่ของคนในสังคม ซึ่งปัญหาความแตกต่างดังกล่าวข้างต้นนั้นในที่สุดจะ
กลายเป็นต้นเหตุที่นำมาซึ่งความขัดแย้งของคนในสังคมต่อไป

ข) การขาดความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ

ความมั่งคั่งและความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจนั้นเป็น
ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะช่วยชี้ว่าระดับความขัดแย้งของคนในสังคมนั้นๆ
จะมีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากว่าความมั่งคั่ง และความอุดมสมบูรณ์ของ
ประเทศนั้น จะเป็นเครื่องกำหนดมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมนั้น ๆ
กล่าวคือในสังคมที่มีความมั่งคั่งหรืออุดมสมบูรณ์ประชาชนมักจะอยู่ดีกินดีประชาชน
ส่วนจะไม่มีปัญหาในเรื่องค่าครองชีพ ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ยากจนขาด
ความอุดมสมบูรณ์ ระดับความขัดแย้งของคนในสังคมจะมีมาก ถ้าหากการกระจาย
ผลประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจมิได้เป็นไปโดยยุติธรรมย่อมเกิดการต่อสู้แย่ง
ชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขึ้น

ทางด้านความมั่นคงของชาติ

ในอดีต การแก่งแย่งกันในเรื่องการถือครองที่ดินย่อมจะมีไม่มากนัก เพราะประชากรของชาติมีน้อย พื้นดินเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพ ก็มีจำนวนเพียงพอสำหรับประชากรของชาติ แต่ปัจจุบันนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ความต้องการในการมีสิทธิในที่ดินเพิ่มมากขึ้นด้วย แต่จำนวนที่ดินของประเทศมีจำนวนอยู่เท่าเดิมมิได้เพิ่มตามไปด้วย เมื่อปริมาณความต้องการที่ดินกับปริมาณของที่ดินไม่สมดุลกัน พื้นดินจึงกลายเป็นสิ่งที่มีค่ามีราคาสูงเป็นที่ปรารถนา จะได้มาครอบครองเพื่อเป็นหลักทรัพย์ หลักประกันความมั่นคงของชีวิตในเมื่อนั้นดินมีความสำคัญต่อชีวิตของคนในชาติ ชาติจะมั่นคงอยู่ได้ก็เพราะคนในชาติมีความมั่นคงในชีวิต ดังนั้นที่ดินกับความมั่นคงในชาติจึงแยกออกจากกันไม่ได้

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งออกในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนไทยสามารถมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นของตนเองโดยเฉลี่ยตามอัตรา โดยไม่ยอมให้บุคคลใดถือที่ดินไว้มากเพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่คนกลุ่มใหญ่ของประเทศ คือเกษตรกร แต่ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502⁽¹⁵⁾ ยกเลิกโดยให้เหตุผลว่าเป็นการขัดขวางต่อความเจริญก้าวหน้าในทาง เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นหลังจากมีประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวแล้ว การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยก็เลิกไปไม่มีการจำกัดสิทธิอีกต่อไป ทำให้ปัจจุบันคนไทยสามารถถือครองที่ดินแต่ละประเภทได้อย่างอิสระ โดยไม่มีการ

(15) อ้างแล้ว หน้า 8

จำกัดจำนวนเหมือนสมัยก่อน แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน ของรัฐบาลในแต่ละสมัยนั้นมีความแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องน่าคิดว่าจะเหมาะสมกับกาลสมัย และสังคมของไทยในปัจจุบัน หรือไม่เพียงใดซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดจากความต้องการที่ดินมีเพิ่มขึ้นทุกวัน ประชากรของประเทศก็เพิ่มขึ้นทุกวัน ในขณะที่ที่ดินไม่มีทางที่จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ประกอบกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่างๆ ได้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นนับวันก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นทุกทีจึงควรที่จะได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินกลับมาใช้ แต่ควรมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับความต้องการใช้ที่ดินในด้านต่าง ๆ และไม่ควรรำลึกกฎหมายมีผลย้อนหลัง

ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินเป็นการยกเว้นในเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน ในเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 101 และมาตรา 102 นั้น ในเรื่องนี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นจำนวนมาก ภายหลังจากได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินของเอกชนออกมาบังคับใช้แก่ผู้ทำธุรกิจการค้าที่ดิน โดยเห็นว่าการกฏหมายดังกล่าวมีความขัดแย้ง กับเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีผู้เห็นว่ากฏหมายเรื่องการค้าที่ดินควรที่จะถูกยกเลิกไปแล้วหลังจากที่มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ให้ยกเลิกการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนสัญชาติไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 เพราะบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินเป็นการยกเว้นให้แก่ผู้ที่ต้องการค้าที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน เพียงแต่ต้องทำการจำหน่ายที่ดินนั้นให้หมดภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อนของผู้ที่มีความเห็นดังกล่าวข้างต้นที่ว่ากฏหมายในเรื่องการค้าที่ดินควรที่จะถูกยกเลิกไปด้วย เนื่องจากแนวคิดดั้งเดิมสมัยที่บัญญัติกฏหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้นก็เพื่อให้คนไทยมีที่อยู่และที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนสัญชาติไทยมาใช้เหตุผล เรื่องการค้าที่ดินไม่

แต่เมื่อไม่ให้เป็นการขัดขวางต่อการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดิน ของเอกชนจึงจำเป็นต้องบัญญัติ ให้สิทธิแก่ผู้ที่ต้องการค้าที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน

1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497)

1.2.1 บุคคลที่ประสงค์จะทำการค้าที่ดิน

บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดินให้ยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 71* แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ถ้าที่ดินที่ขออนุญาตเป็นที่ดินมีโฉนดที่ดิน ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ถ้าเป็นที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ให้ยื่นคำขออนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต (สำนักงานที่ดินอำเภอ)

กรมที่ดินได้พิจารณาวางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับคำขอ การสอบสวนตลอดจนการเรียกเอกสารหลักฐานต่างๆของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องขออนุญาตค้าที่ดิน ให้ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 1390/2497 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2497

* มาตรา 71 ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้อง ใช้ไหวพริบและดุลพินิจที่จะสอบสวนพยาน หลักฐานและพยานบุคคลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบก็จะทราบเจตนาของผู้ขอให้ได้มาซึ่งที่ดินว่าเพื่อการค้าหรือไม่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.2.1.1 กรณีนิติบุคคล ให้ตรวจสอบดูวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นว่า มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้าที่ดินหรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ควรพยายามสอบสวนถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนาที่แท้จริงให้ชัดเจน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 74 * วรรคแรก ประกอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 พ.ศ.2497 ข้อ 2 (2) สอบสวนและเรียกเอกสารหลักฐานต่างๆ รวมทั้งเรียกบุคคลที่เห็นว่า เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำตามความจำเป็นหาก เชื่อว่าผู้ขอมีเจตนาหลีกเลี่ยง หรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ควรส่งเรื่องไป ให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 74 วรรคสอง* เพื่อเสนอขอคำสั่งรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการต่อไป

1.2.1.2 กรณีบุคคลธรรมดา ต้องสอบสวนอาชีพ ฐานะ เจตนาการได้มาซึ่งที่ดินนั้นและพฤติการณ์อื่นประกอบ เช่น ผู้ขอเป็นชาวนา ชาวสวน หรือประกอบอาชีพการค้าด้านอื่น ไม่มีอาชีพเกี่ยวกับการค้าที่ดินหรือการจัดสรรที่ดิน อันเป็นปกติธุระมาก่อน เป็นต้น และให้พิจารณาโดยนัยกลับกันด้วย

* มาตรา 74 วรรคแรก ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

* มาตรา 74 วรรคสอง ถ้ากรณีเป็นที่ควรเชื่อถือได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

นอกจากการพิจารณาบุคคลที่ทำการขออนุญาตค้าที่ดินดังกล่าวข้างต้นยังต้องมีการพิจารณาถึงทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ซื้อ ควรตรวจสอบดูว่าเป็นที่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่เกษตรกรรม เป็นต้น ผู้ขอได้มาซึ่งที่ดินแสดงเจตนาสอดคล้องกับสภาพที่ดินหรือไม่ เช่น ที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ประกอบการพาณิชย์ แต่ผู้ขออ้างว่าซื้อเมื่อทำการเกษตรกรรม กรมที่ดินได้พิจารณาวางแผนทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการรับคำขอการสอบสวนตลอดจนการเรียกเอกสารหลักฐานต่างๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องขออนุญาตค้าที่ดิน ให้ดำเนินการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 1390/2497 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2497

1.2.2 วิธีการขออนุญาตค้าที่ดินและขั้นตอนการขออนุญาตค้าที่ดิน

1.2.2.1 การยื่นคำขออนุญาต

บุคคลใดประสงค์จะทำการค้าที่ดินให้ยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ถ้าที่ดินที่ขออนุญาตเป็นที่ดินมีโฉนดที่ดิน ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ดินจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ถ้าเป็นที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต (สำนักงานที่ดินอำเภอ)

การยื่นคำขออนุญาตต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นการ "เฉพาะรายที่ดิน" หนึ่งๆ ต่อคำขอฉบับหนึ่ง คำว่า "เฉพาะรายที่ดิน" ตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่า ที่ดินที่จะทำการค้าที่ดินซึ่งผู้ทำการค้าที่ดินได้วางโครงการ หรือกำหนดแบบแปลนแผนผังในการขาย หรือแบ่งขายในคราวหนึ่ง ๆ ที่ดินตามโครงการ หรือ แผนผังตามที่กล่าวนี้ อาจประกอบด้วยที่ดินแปลงเดียว หรือหลายแปลงก็ได้ (หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0612/4/ว.26006 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2523 ข้อ3)

1.2.2.2 หลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอ ในกรณียื่นคำขอ
อนุญาตตามแบบพิมพ์ ท.ค.84 ต้องประกอบด้วยหลักฐานดังต่อไปนี้

ก) โครงการที่ดิน ให้มีสาระสำคัญประกอบด้วย
ชื่อผู้ขอทำการค้าที่ดิน ที่ตั้งสำนักงานการค้าที่ดิน หมายเลขโทรศัพท์ ที่ตั้งของ
ที่ดินที่จะทำการค้าที่ดิน เนื้อที่ทั้งหมดที่จะทำการค้า วิธีดำเนินการจะขายทั้ง
แปลงหรือแบ่งแปลงขาย จำนวนที่แปลง เนื้อที่แปลงละเท่าใด จัดให้มีบริการ
สาธารณูปโภค ราคาจำหน่าย วิธีการจำหน่ายโดยเงินสด หรือเงินผ่อนหรือการ
ให้เช่าซื้อ และควรระบุว่าจำหน่ายให้เสร็จภายในเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับ
อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่มาตรา 102 แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินบัญญัติไว้

ข) แผนผังของที่ดิน ถ้าเป็นการขายทั้งแปลง
ให้แสดงแผนผังของที่ดินทั้งแปลง ถ้าแบ่งขายเป็นแปลงย่อยให้แสดงแผนผังของ
ที่ดินจะแบ่งขาย ถ้าเป็นการขายเพียงบางส่วน ให้แสดงแผนผังส่วนที่ขออนุญาต
โดยให้หมายสีแสดงส่วนของที่ดินที่ขออนุญาตให้ชัดเจน

นอกจากนี้ให้ทำแผนผังสังเขป แสดงที่ตั้งของ
ที่ดิน แสดงอาณาเขตติดต่อมีทางเข้า-ออก หรือใกล้เคียงสถานที่ใดบ้าง

ค) หลักฐานการจะได้มาซึ่งที่ดินที่จะขออนุญาต
เช่น สัญญาวางมัดจำ สัญญาจะซื้อจะขาย คำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
(ท.ค.1) เป็นต้น

กรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแล้ว ให้
สอบสวนและบันทึกเหตุผลที่ผู้ขอเปลี่ยนเจตนาหรือวัตถุประสงค์กรณีนิติบุคคลมาทำ
การค้าที่ดิน และเรียกเอกสารหลักฐานอื่นประกอบการพิจารณาด้วย

ง) ให้ผู้ขอลงนามรับรองสำเนาโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์พร้อมรายการแก้ไข (ถ้ามี) ให้ครบ
ทุกฉบับ

จ) เอกสารหลักฐานอื่นๆ

- หนังสือมอบอำนาจ (ถ้ามี) ต้องผ่านการตรวจสอบและสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินตามระเบียบ
- เอกสารที่ยื่นประกอบทุกฉบับ ให้รับรองสำเนาให้ครบถ้วน
- กรณีนิติบุคคลให้แสดงหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคล หลักฐานผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล หนังสือบริคณห์สนธิ รายงานการประชุมบริษัทฯ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ภ.ค.1,ภ.ค.13 เป็นต้น

ฉ) ถ้าผู้ขอต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินด้วย ให้ส่งสำเนาคำขอจัดสรร (จ.ส.4) ประกอบเรื่องด้วย

1.2.2.3 ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตค้าที่ดิน

เป็นวิธีปฏิบัติในการดำเนินการในหน่วยงานของกรมที่ดินและต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งพอจะแบ่งขั้นตอนและวิธีปฏิบัติออกได้โดยสรุปเป็น 9 ขั้นตอน คือ

- (1) ยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานที่ดิน ที่ที่ดินตั้งอยู่ในเขต พร้อมทั้งหลักฐานต่างๆ
- (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วสอบสวนผู้ขอตามคำสั่งและระเบียบของทางราชการ
- (3) คัดสำเนาคำขอและการสอบสวนเก็บไว้ พร้อมทั้งเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณาลงนามเสนอความเห็น
- (4) จังหวัดหรือสำนักงานกรุงเทพมหานครส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา
- (5) เจ้าหน้าที่สำนักงานเรขาคณิตกรมรับเรื่องราวส่งให้กองควบคุมธุรกิจที่ดิน

(6) กองควบคุมธุรกิจที่ดินรับเรื่องแล้วจ่ายงานให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการ

(7) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาเรื่องราวเสนอหัวหน้างานตรวจสอบและจัดพิมพ์เสนอ

(8) เสนอเรื่องให้ผู้ช่วยการ รองอธิบดี และอธิบดี พิจารณาลงนาม แล้วเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาต

(9) เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว กรมที่ดินแจ้งให้จังหวัดหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครทราบ เพื่อแจกหนังสืออนุญาตให้ผู้ขอรับไป ก่อนมอบหนังสืออนุญาตให้ไป เจ้าหน้าที่จะต้องเรียกค่าธรรมเนียมตามข้อ 10 และแจ้งให้ผู้ขอรับทราบเงื่อนไขการอนุญาต (ถ้ามี) ตามข้อ 11 เสร็จแล้วเก็บเรื่องราวขออนุญาตคำที่ดินที่ได้รับอนุญาตแล้วนั้นเป็นรายจังหวัดพร้อมกับทำบัญชีผู้คำที่ดินตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1390/2497 ลง วันที่ 13 ธันวาคม 2497

สำหรับระยะเวลาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามขั้นตอนดังกล่าวโดยประมาณ คือ

ขั้นตอนที่ (1)-(2) ประมาณ 1 วัน เว้นแต่กรณีที่มีเอกสารหลักฐานไม่ครบ

ขั้นตอนที่ (3) ประมาณ 3 วัน

ขั้นตอนที่ (4) ประมาณ 4-6 วัน

ขั้นตอนที่ (5) ประมาณ 1 วัน

ขั้นตอนที่ (6) ประมาณ 1 วัน

ขั้นตอนที่ (7) ประมาณ 3-5 วัน

ขั้นตอนที่ (8) ประมาณ 2-4 วัน

อย่างไรก็ดี ตามปกติ แต่ละเรื่องจะใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 3-4 สัปดาห์ หรือประมาณ 1 เดือน นับแต่เจ้าหน้าที่ตาม (1) ได้รับเรื่อง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องราวแต่ละเรื่องว่ามีความยุ่งยากมากน้อยเพียงใดและเอกสารครบถ้วนหรือไม่ เช่น บางคำขอมีที่ดินหลายแปลงก็จะต้องตรวจสอบเครื่องหมายที่ดิน และจำนวนที่ดินอย่างละเอียดซึ่งจะต้องใช้เวลามาก แต่ถ้าเรื่องใดมีข้อบกพร่อง ซึ่งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมก็จะต้องส่งเรื่องคืนให้จังหวัดหรือพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อน ระยะเวลาดำเนินการก็จะต้องเพิ่มขึ้นตามความยากง่ายเป็นเรื่องๆ ราวๆ ไป

1.2.3 ขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตค้าที่ดิน

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือนายอำเภอท้องที่ได้รับคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินและได้ตรวจสอบเรื่องราวการขออนุญาตเป็นการถูกต้องครบถ้วน มีความเห็นควรอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินได้แล้ว สรุปเรื่องราวนำเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับในส่วนบุคคล) เมื่อพิจารณาลงความเห็นไว้ในแบบพิมพ์คำขออนุญาตทำการค้าที่ดิน (ท.ค.84) เมื่อพิจารณาว่าควรอนุญาต อาจจะมีเงื่อนไขในการอนุญาตประการใดแล้ว ก็จะส่งเรื่องราวทั้งหมดให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการต่อไป

เมื่อกรมที่ดินได้รับเรื่องแล้วจะส่งให้กองควบคุมธุรกิจซึ่งกองควบคุมธุรกิจที่ดิน จะส่งเรื่องไปยังฝ่ายงานค้าที่ดินตรวจสอบและพิจารณา โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ เช่น เครื่องหมายที่ดินการได้มาซึ่งที่ดิน การจัดจำหน่ายที่ดิน เจตนาในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ต้อง

ตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ เช่น บัญชีผู้ถือหุ้น นิติบุคคลว่านิติบุคคลนั้นมี บุคคลต่างดาวถือหุ้นเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เรื่องที่พิจารณาแล้วหากไม่ ถูกต้องครบถ้วน กรมที่ดินจะส่งคืนจังหวัดให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

เรื่องขออนุญาตค้าที่ดินที่ได้พิจารณาเห็นว่าถูกต้อง และครบถ้วนแล้ว กรมที่ดินจะทำความเข้าใจให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแล้วพิจารณาอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยลงนามในหนังสืออนุญาตและส่งเรื่องคืนกรมที่ดิน กรมที่ดินจะแจ้งให้ จังหวัดทราบเพื่อแจกหนังสืออนุญาตให้ขอรับไปและให้รับทราบเงื่อนไขการอนุญาต (ถ้ามี) พร้อมทั้งเรียกค่าธรรมเนียมอนุญาต

ค่าธรรมเนียมในการอนุญาตค้าที่ดินให้เรียกเก็บตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ.2522) ค่าอนุญาตไร่ละ 10 บาท เศษของไร่ให้ คิดเป็นหนึ่งไร่ (เรียกเมื่อออกใบอนุญาต)

1.2.4 การอนุญาตให้ค้าที่ดินอย่างมีเงื่อนไข

โดยที่วรรค 2 ของมาตรา 101 แห่งประมวล กฎหมายที่ดินบัญญัติว่า "ในการอนุญาตนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้" ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตีความว่า "ถ้าข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้าที่ดินมีลักษณะเป็น "การจัดสรรที่ดิน" ตามข้อ 1 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บทบัญญัติของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินแต่ประการใด จึงปรากฏว่า การอนุญาตทำการค้าที่ดินรายใดที่มีลักษณะเป็น การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 การขออนุญาตรายนั้น จะได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ ต้องไปขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 อีกส่วนหนึ่ง ด้วย

ความหมายของการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515

สำหรับปัญหาว่าอย่างไรเป็น "การจัดสรรที่ดิน" กรมที่ดินได้พิจารณาบทวิเคราะห์ศัพท์ คำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 มีหลักเกณฑ์การพิจารณาคือ

(1) ได้มีการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีใดๆ โดยจะทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหรือไม่ก็ตาม

(2) การจำหน่ายนั้นผู้จัดสรรที่ดินได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และ

(3) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงพื้นที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม กล่าวคือ

ก) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น มีการโฆษณา หรือทำสัญญาว่าจะจัดให้มีถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น หรือ

ข) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น ได้มีการวางผังแบ่งแปลงอันมีลักษณะเป็นทางหรือเป็นถนน หรือได้มีการปักเสาไฟฟ้า หรือได้มีการขุดหลุมเพื่อวางท่อประปา หรือท่อระบายน้ำ เป็นต้น หรือ

ค) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่า จะปรับปรุงพื้นที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น มีคำมั่นว่าจะจัดให้มีสนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล หรือจะจัดให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัย หรือจะจัดให้มีตลาดสด หรือศูนย์การค้า เป็นต้น หรือ

ง) ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า

จะปรับปรุงพื้นที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น ได้มีการวางผัง แบ่งแปลงที่ดิน หรือขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน มีขนาดที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ดังนี้ เป็นต้น

กรมที่ดินได้แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวนี้ให้จังหวัดต่างๆ ทราบ ตามนัยหนังสือด่วนมากที่ มท.0608/ว.17314 ลง วันที่ 17 สิงหาคม 2524 พร้อมทั้งให้ทุกจังหวัดเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด รวม 2 ประการคือ

1) สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินอีกทางหนึ่งด้วยนั้น ขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าที่ดิน ดังกล่าวรีบขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 โดยเร็วมิฉะนั้นทางราชการจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

2) ในกรณีที่มีผู้ขอแบ่งแยกที่ดินตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาว่าการแบ่งแยกที่ดินนั้นเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ทั้งนี้ให้พิจารณาตามบทวิเคราะห์ศัพท์ดังกล่าวข้างต้นโดยเคร่งครัด หากพิจารณาว่ามีการกระทำอันเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินให้แจ้งให้ผู้ขอแบ่งแยกที่ดิน ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทุกราย

อย่างไรก็ตาม ไข่ว่าผู้ดำเนินการค้าที่ดินทุกรายจะยอมรับว่า กิจการของตนเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินเสมอ มีบางรายที่ตามข้อเท็จจริงสามารถพิจารณาได้ว่า การดำเนินการนั้นเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน แต่ผู้ดำเนินการก็โต้แย้งว่าการดำเนินการของตนไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินแต่อย่างใด เช่น อ้างว่าการดำเนินการของตนไม่มีการโฆษณา หรือให้คำมั่นจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือได้จัดให้มีบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคครบถ้วนเรียบร้อยแล้วก่อนจำหน่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เมื่อรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินได้โดยมีเงื่อนไขให้ขออนุญาตทำ การจัด

สรรที่ดินด้วย ผู้ขอก็ควรต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น มิฉะนั้นจะกลายเป็นการฝ่าฝืน
 เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งผลที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขนั้น มาตรา 102 แห่งประมวล
 กฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินนำที่ดินนั้นไปจำหน่ายได้ นอกจากนี้ผู้ขอ
 อนุญาตจะมีความผิดตามมาตรา 111 ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินสองหมื่นบาท
 หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำหรือถ้าผู้ขอเป็นนิติบุคคลอาจถูกปรับไม่
 เกิน 50,000 บาท ตามมาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในทาง
 ปฏิบัติหากผู้ขอเห็นว่า กิจการของตนไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ก่อนยื่นคำ
 ขออนุญาตจัดสรรตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ผู้ขออาจยื่นคำโต้แย้งชี้แจงแสดง
 เหตุผลว่า การดำเนินการของตนไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินอย่างไรบ้าง
 เมื่อกรมที่ดินจะส่งข้อโต้แย้งนั้น ให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตาม
 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลทั้งหลายประกอบ
 กัน ถ้าหากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาว่า การดำเนินการไม่
 เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินก็จะได้ยุติเรื่อง เงื่อนไขของรัฐมนตรีก็จะตกไปโดย
 ปริยายแต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเห็นว่ากิจการของผู้ขอเข้าข่าย
 เป็นการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรให้ถูกต้อง มิฉะนั้นจะกลายเป็น
 เป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไข ซึ่งจะเป็นความผิดและต้องรับโทษตามนัยที่กล่าวข้างต้น

นอกเหนือไปจากกรณีการอนุญาตให้ค้าที่ดินอย่างมีเงื่อนไข
 ดังกล่าวข้างต้น แม้จะเป็นกรณีอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินได้โดยไม่มีเงื่อนไขกรม
 ที่ดินก็มีไว้ตั้งนอนใจหรือปล่อยปลະละเลยแต่อย่างใด ได้กำหนดมาตรการควบคุม
 ดูแลขึ้น คือ

1) กรณีจำหน่ายที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่ถึง 10 แปลง
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ให้กรมที่ดินส่ง
 พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำผู้ขอยืนยันว่า หากมีการแบ่งแยกที่ดินจำหน่ายเข้า
 ลักษณะ เป็นการจัดสรรที่ดินแล้วจะได้ทำการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ให้ถูกต้อง
 พร้อมทั้งให้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของผู้ขอต่อไป หากเข้าลักษณะเป็น
 การจัดสรรที่ดิน ให้แจ้งผู้ขอยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตาม
 กฎหมาย

2) การทำการค้าที่ดิน โดยผู้ขอได้จัดแบ่งแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายและปรับปรุงให้ใช้เป็นที่เกษตรกรรม กรมที่ดิน สั่งให้จังหวัดกาฬสินธุ์ สำนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการแบ่งแยกที่ดิน ให้เป็นไปตามโครงการค้าเพื่อเกษตรกรรมโดยแท้จริงและในการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินประเภทนี้ให้สำนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงและบันทึกด้วยคำผู้ซื้อที่ดินแปลงย่อยรับทราบและเข้าใจด้วยว่า ที่ดินตามโครงการดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ผู้ซื้อจะร้องเรียนเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่อทางราชการในภายหลังมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากจะมีการแบ่งแยกที่ดินต่อเนื่องกันจะเป็นการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ดังกล่าวแล้ว ให้ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท.0716/ว.27809 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2529

3) กรณีที่ขอทำการค้าที่ดินแปลงขนาดใหญ่เพียงแปลงเดียว โดยไม่แบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อย จึงเป็นการอนุญาตโดยไม่มีเงื่อนไข แต่อย่างไรก็ตามถ้าปรากฏภายหลังจากที่ได้รับอนุญาตแล้วว่า ผู้ขอเปลี่ยนแปลงโครงการค้าที่ดินเป็นการแบ่งขายเป็นแปลงย่อยแทนที่จะขายทั้งแปลง ตามโครงการเดิม ก็ให้ส่งแผนผังการแบ่งแปลงย่อย พร้อมทั้งแสดงสาธารณูปโภคที่ผู้ขอจัดทำขึ้นส่งไปให้กรมที่ดินพิจารณาก่อน โดยขอให้พิจารณาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) โดยอนุโลมและเมื่อกรมที่ดินให้ความเห็นชอบแผนผังการแบ่งแปลงแล้ว จึงจะดำเนินการรังวัดแบ่งเป็นแปลงย่อยตามความประสงค์ของผู้ขอได้

1.2.5 หน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตให้ค้าที่ดิน

1.2.5.1 ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด กล่าวคือหากมีการอนุญาตโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไปขออนุญาตจัดสรรที่ดินด้วยก็ต้องปฏิบัติตามนั้น มิฉะนั้นก็จะถูกดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

1.2.5.2 จัดการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน ให้เสร็จภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต

1.2.5.3 หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมาย ที่ดิน อันเกี่ยวกับการใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินของอธิบดีกรมที่ดิน ในกรณีฝ่าฝืน กฎหมายที่กำหนดไว้

1.2.5.4 หน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมในการขอ อนุญาตให้ค้าที่ดิน ค่าอนุญาตไร่ละ 10 บาท เศษของไร่คิดเป็น 1 ไร่ (เรียกเมื่อออกใบอนุญาต)

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกับธุรกิจ การค้าที่ดินต่างๆ

1.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตามประมวล กฎหมายที่ดินกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

จากเดิมที่ทำการค้าที่ดินโดยการขายทั้งแปลงได้เปลี่ยนแปลง การขายเป็นการขายโดยวิธีแบ่งขายเป็นแปลงย่อยๆ หลากๆแปลง มีการตัด ถนนหนทางหรือให้บริการสาธารณูปโภคบางประเภทเรียกกันว่า การจัดสรรที่ดิน และได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีผู้เข้ามาประกอบธุรกิจการค้าที่ดินเป็นจำนวนมาก มีการพัฒนาการจากการขายที่ดินเปล่ามาเป็นการลงทุนรูปแบบใหม่ด้วยการ ทำโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งช่วยให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนกลับมาใช้ลงทุนซื้อและ พัฒนาที่ดินเพื่อขยายกิจการได้มากขึ้นประกอบด้วยความต้องการบ้านจัดสรรมีเพิ่ม ขึ้น ทำให้มีผลสำเร็จในธุรกิจประเภทนี้เป็นอย่างมาก แต่ก็มีผู้ประกอบกิจการ บางรายได้ทำการหลอกลวงฉ้อโกงประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือด ร้อนหลายประการโดยเฉพาะในระยะแรกๆ เช่น ไม่ได้รับบริการสาธารณูปโภค ตามที่โฆษณาไว้ หรือจัดทำสาธารณูปโภคไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อม

โทษหม ซึ่งในระยษณัั้นยัังไม่มีกฎหมายควบคุมการดำเนินธุรกิจบ้านจัดสรรที่ดิน ถึงแม้จะมีกฎหมายควบคุมการค้าที่ดินอยู่ ก็ไม่สามารถควบคุมและคุ้มครองประชาชนได้จนในที่สุดถึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เรื่องการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กำหนดวิธีการควบคุมการจัดสรรที่ดินอีกชั้นหนึ่งโดยบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกราย เมื่อประโยชน์ในด้านผังเมืองและเศรษฐกิจ

ธุรกิจการจัดสรรที่ดินนั้นได้พัฒนาการรูปแบบของการจัดสรรมาเรื่อยๆ ตามความต้องการของผู้บริโภค สภาวะทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค ซึ่งเป็นผลมาจากเศรษฐกิจโดยทั่วไป การที่ผู้ประกอบการต้องทำงานแข่งขันกับเวลา ทำให้ความปราณีตในความเป็นผู้รับเหมาดำเนินการจึงน้อยลงไป กลายเป็นการสร้างบ้านจัดสรรที่ขาดคุณภาพ และเมื่อที่ดินมีราคาแพงยิ่งขึ้น หายากขึ้นในใจกลางเมือง จากบ้านเดี่ยวจึงพัฒนาเป็นทาวน์เฮาส์หรืออาคารชุด หรือขยับออกสู่ชนบทมากขึ้น เกิดธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินขึ้นมาเรื่อยๆ ซึ่งอาจจะแบ่งออกได้เป็น

- การจัดสรรที่ดินเปล่า
- การจัดสรรที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง
- การจัดสรรที่ดินรอบสนามกอล์ฟ หรือศูนย์กีฬา เป็นการพัฒนาที่ดินรูปแบบใหม่ โดยมีจุดขายโครงการคือสนามกอล์ฟ หรือพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการ

การจัดสรรที่ดินพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 คือ

ข้อ 1. การจัดสรรที่ดินหมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการรับประกันหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบอุตสาหกรรม

ข้อ 10 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับนี้

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 มีหลักเกณฑ์โดยทั่วไปคือ

1. บุคคลผู้ขอทำการจัดสรร ต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถ้ายังไม่มีการแสดงหลักฐานการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

2. ที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดและปราศจากภาระผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้ามีภาระอยู่ขณะที่ยื่นขออนุญาต เช่น จำนอง เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาและมีมติอนุญาตแล้ว ผู้ขอต้องดำเนินการให้ที่ดินนั้น ปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อน จึงจะออกใบอนุญาต

3. ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องจัดหาธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการ ให้จัดการให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามแผนผังโครงการ และภายในระยะเวลาที่กำหนด

4. ผู้ขอจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินนี้มีความสำคัญและมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นอย่างยิ่ง เพราะเอกชนผู้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นมีความเห็นว่าเป็นข้อหนดที่ผู้จัดสรรต้องแบกรับภาระสาธารณูปโภคและเงินต้นทุนของการจัดสรร ส่วนในด้านประชาชนผู้บริโภคก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ผู้จัดสรรไม่รับผิดชอบ ไม่ทำตามที่ได้สัญญาหรือโฆษณาไว้ เช่น ในเรื่องของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ได้แก่ สระว่ายน้ำ หรือสนามเด็กเล่น

เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดนี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้ง จนในปัจจุบันที่อ้างอิงอยู่คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรบ้านและที่ดินเพิ่มเติมขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นทั้งเน้นการเพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่และช่วยรักษาสภาพแวดล้อม เช่น การบำบัดน้ำเสีย การกำหนดความกว้างของถนนในโครงการ

สำหรับขอบเขตของการค้าที่ดินใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นี้มีขอบเขตใช้บังคับสำหรับการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์และที่ประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่รวมถึงการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติ และของทางราชการหรือองค์กรของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินได้ตามกฎหมายเฉพาะนอกจากนี้ยังยกเว้นให้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินมาก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ

การค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 101 และมาตรา 102 นั้นเป็นการควบคุมการได้มาและจำหน่ายที่ดินเพื่อกิจการค้ากำไร ส่วนการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) เป็นการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ป้องกันการหลอกลวง คดโกง ประชาชน ผู้ซื้อและเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมือง

การจัดสรรที่ดินนั้น ถ้าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยมีเจตนาจะจำหน่ายหากำไร เช่น ซื้อมาแบ่งขายและเช่าหลักเกณฑ์เป็นการจัดสรรที่ดินดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นการค้าที่ดินเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นทั้งการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ที่ดินมาโดยไม่มีการลงทุน เช่น ได้ที่ดินมาโดยทางมรดกหรือได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์ หรือเป็นที่ดินที่มีอยู่เดิม เช่น ที่ดินที่ใช้ในการทำนาอยู่แล้ว ต่อมาไม่เหมาะแก่การทำนา ก็เอามาทำการจัดสรร กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นการจัดสรรที่ดินเพียงกรณีเดียว

ฉะนั้นการจัดสรรที่ดินบางกรณี อาจเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินอย่างเดียว บางกรณีอาจเป็นทั้งการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินด้วย แต่บางกรณีก็เป็นการค้าที่ดินอย่างเดียวไม่เป็นการจัดสรรที่ดินก็ได้ เช่น การซื้อที่ดินมาทั้งแปลงแล้วขายไปทั้งแปลง โดยไม่มีการจัดแบ่งขายเป็นแปลงย่อย

สำหรับการขออนุญาตประกอบการกรณีที่เข้าข่ายเป็นทั้งการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินด้วยกัน โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 101 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า "ในการขออนุญาตนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้" เพราะฉะนั้นถ้าเป็นการค้าที่ดินเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน เมื่อขออนุญาตค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีแล้ว ในการอนุญาตให้ค้าที่ดินนั้นจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องไปขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) อีกส่วนหนึ่งด้วย

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กับการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เนื่องจากการค้าที่ดินมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น และการค้าที่ดินก็ไม่ใช่เป็นการจัดสรรที่ดิน จึงอาจแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการค้าที่ดินกับการจัดสรรที่ดินได้นอสังเขปดังนี้ *

1. ลักษณะของที่ดิน ที่ดินซึ่งเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามความหมายของกฎหมาย ต้องมีลักษณะเป็นพื้นที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป แต่ที่ดินซึ่งนำมาทำการค้าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงก็ได้ จะมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงสิทธิอย่างอื่น เช่น

* ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 14

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ก็ได้แต่ที่ดินที่นำมาจัดสรรที่ดินได้นั้น กฎหมายอนุญาตให้เฉพาะที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือ โฉนดที่ดิน เท่านั้นถึงนำมาขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้ สำหรับที่ดินซึ่งมีหลักฐานแสดงสิทธิอย่างอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก) ปัจจุบันได้มีการจัดสรรได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจัดสรร

2. ข้อกำหนดเมื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในเรื่องการจัดสรรที่ดินมีข้อกำหนดเมื่อคุ้มครองผู้ซื้อหลายประการ เช่น ในเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค ในการจัดสรรที่ดินการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ ต้องมีการจัดทำให้ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่ในเรื่องการค้ำที่ดินไม่มีข้อกำหนดหรือมาตรการบังคับในเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ โดยผู้ขออาจทำการค้ำที่ดินไปโดย ไม่ต้องจัดทำสาธารณูปโภค หรือจะจัดทำบ้างตามสมควรเพื่อให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นก็ได้

3. การขออนุญาตประกอบการ การขออนุญาตทำ การจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง แต่ในเรื่อง การขออนุญาตทำการค้ำที่ดิน ผู้ประสงค์จะทำการค้ำที่ดินต้องได้รับอนุญาตจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีบทบัญญัติให้ถือว่าวินิจฉัยของ รัฐมนตรีเป็นที่สุดหรือไม่ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้อง เป็นผู้สอบสวน และตรวจสอบหลักฐานให้ถูกต้องและนำเสนอรัฐมนตรีเพื่ออนุญาต หากไม่ถูกต้อง ครบถ้วนก็จะส่งเรื่องกลับมาดำเนินการใหม่

4. ระยะเวลาในการจำหน่ายที่ดิน โดยบทบัญญัติ เกี่ยวกับการค้ำที่ดินได้กำหนดไว้เพื่อป้องกันการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ตาม มาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่าหากผู้ค้ำที่ดินไม่สามารถขาย

แลกเปลี่ยน หรือให้เข้าซื้อที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้หมดสิ้นภายในเวลา 3 ปี นับแต่ได้รับอนุญาตให้อธิปไตยกรรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินของผู้ค้ำนั้น แต่ในเรื่องการจัดสรรที่ดินนั้นไม่มีบทบังคับว่า ผู้จัดสรรจะต้องจำหน่ายที่ดินให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใด เพราะกฎหมายบัญญัติโดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อและเมื่อประโยชน์ในด้านผังเมือง และโดยข้อเท็จจริงแล้วในการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรผู้ขอทำการจัดสรรที่ดิน ต้องแสดงรายละเอียดของโครงการ และระยะเวลาในการจัดทำให้แล้วเสร็จ วิธีการจำหน่ายว่าจะจำหน่ายโดยวิธีใดเท่านั้น ไม่ได้มีข้อบังคับว่าจะต้องทำการจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใด เพราะโดยข้อเท็จจริง การจัดทำโครงการให้แล้วเสร็จย่อมกินเวลานาน และการจำหน่ายนั้นบางราย ซึ่งมีการจัดสรรที่ดินจำนวนหลายร้อยแปลงก็ไม่สามารถจะกำหนดระยะเวลาในการจำหน่ายได้

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของระยะเวลาในการจำหน่ายที่ดินนั้น ถ้าเป็นการค้าที่ดินที่ไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน การจำหน่ายที่ดินก็ต้องจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลา 3 ปี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินที่ไม่เป็นการค้าที่ดินจะจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้ เพราะตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ไม่ได้กำหนดไว้ แต่จะเกิดปัญหาขึ้นถ้าเป็นกรณีที่มีการค้าที่ดินนั้น เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินว่าควรอยู่ในกำหนดระยะเวลาจำหน่าย 3 ปี หรือไม่อยู่ในกำหนดระยะเวลาใด ซึ่งกฎหมายในปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติไปถึงเพราะในทางปฏิบัติการเริ่มจัดทำโครงการที่ดินหรือบ้านจัดสรรในแต่ละโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรได้จนกว่าจะจำหน่ายหมด ก็ใช้เวลาเกินกว่า 3 ปีแล้ว หากจะให้ให้อยู่ในข้อบังคับว่าต้องจำหน่ายให้หมดภายใน 3 ปี นั้นจึงเป็นไม่ได้ และหากจะให้จำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้ ซึ่งอาจเกิน 3 ปี ก็จะเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องต้องกันคือ ในกรณีที่เป็นการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินนั้น ให้ผู้ขออนุญาตทำการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพียงอย่างเดียว และให้ตกอยู่ในข้อบังคับของการจัดสรรที่ดิน

เมื่อพิจารณาดูกฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน แม้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน จะสามารถช่วยแก้ไขในเรื่องการหลีกเลี่ยงกฎหมายควบคุมการค้าที่ดินได้บ้างในด้านที่มีการนำที่ดินออกจำหน่ายโดยแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ แต่ถ้าหากเป็นการค้าที่ดินที่ไม่ได้แบ่งเป็นแปลงถึง 10 แปลงก็ยังไม่อาจควบคุมได้ จึงยังมีผู้ประกอบการบางรายแบ่งที่ดินออกเฉลี่ย 9 แปลงเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ถึงแม้ว่าจะไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286(พ.ศ.2515)ก็ตาม แต่อย่างไรก็ยังคงเข้าข่ายการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้ประกอบการต้องขออนุญาตหากการค้าที่ดิน ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีการพยายามหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินนี้ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินต้องมีการกำกับดูแลโดยการตรวจสอบว่าการแบ่งแยกที่ดินครั้งละ 9 แปลงกระทำภายในปีเดียวกันหรือไม่ ซึ่งจะทำให้เห็นถึงเจตนาว่าจะหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินหรือไม่ หากเข้าข่ายต้องมีมาตรการรองรับเพื่อเอาโทษแก่บุคคลเหล่านี้

1.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกับกฎหมายธุรกิจการค้าที่ดินอื่นๆ

1.3.2.1 ความสัมพันธ์กับกฎหมายควบคุมอาคารชุด

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ได้ให้คำนิยามของคำว่า "อาคารชุด" หรือ "คอนโดมิเนียม" ไว้ว่า

อาคารชุด หมายความว่า อาคารที่บุคคลแยกการถือครองกรรมสิทธิ์ออกไปเป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล *

* ทรัพย์สินส่วนบุคคล หมายความว่า ถึงห้องชุดซึ่งได้แก่ส่วนของอาคารชุดที่แยกออกถือกรรมสิทธิ์ออกไปเป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล และหมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละรายด้วย

และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง* ส่วนคำว่า "condominium" ตาม uniform condominium act ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่ง the national conference of commissioners of uniform state laws ได้รับรอง เมื่อปี ค.ศ.1977 section 1-103 (7) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "condominium" หมายถึง "อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกกำหนดสำหรับเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลหลายส่วน และส่วนที่เหลือกำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเหล่านั้น" *

ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดจึงประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ 2 ชนิดคือ

1. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (personal property)
2. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง (common property)

ซึ่งถ้าหากกรรมสิทธิ์ใดหรืออาคารใดไม่สามารถแยกทรัพย์สิน ออกเป็นสองชนิดดังกล่าวก็จะไม่ถือว่าเป็นอาคารชุดตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้

สิทธิในทรัพย์สินส่วนกลางนี้ ได้แก่สิทธิในการใช้สอยภายใต้ข้อ จำกัด เช่น ไม่ขัดขวางสิทธิของผู้อื่น และยังมีหน้าที่จะต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับการสงวน บำรุงรักษาด้วย

* ทรัพย์สินส่วนกลาง หมายความว่าถึงส่วนของอาคารชุดที่มีใช้ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันสำหรับ เจ้าของร่วม

* uniform condominium act ของประเทศสหรัฐอเมริกา section 1-103 comment 4

การควบคุมอาคารชุด

กฎหมายที่ใช้ควบคุมอาคารชุดในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 เป็นการควบคุมหลังจากที่ได้ก่อสร้างอาคารเรียบร้อยแล้ว โดยต้องการจะให้อาคารดังกล่าวเป็นอาคารชุดจึงต้องนำมาจดทะเบียนจัดตั้งเป็นอาคารชุดซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ตั้งแต่ มาตรา 6-11 โดยผู้ยื่นคำขอจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่อาคารชุดนั้นตั้งอยู่และเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดนั้นๆ ด้วย ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง ไม่สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนก่อตั้งอาคารชุด

การจดทะเบียนอาคารชุด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีที่ดินติดจำนอง แต่ผู้รับจำนองยินยอมให้จดทะเบียนอาคารชุด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกความยินยอมของผู้รับจำนอง และจำนวนเงินที่ผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากห้องชุดแต่ละห้องชุดไว้ด้วย

การซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารชุดแล้วขายพร้อมที่ดิน กรณีนี้จะเข้าข่ายเป็นการค้าที่ดินหรือไม่ จะเห็นได้ว่าการขอให้ได้ มาซึ่งที่ดินเพื่อนำไปปลูกสร้างอาคารชุดและอาคารพาณิชย์แล้วขายพร้อมที่ดิน ย่อมถือได้ว่าเป็นการค้าที่ดินอันจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่กรณีซื้อที่ดินไปเพื่อสร้างอาคารชุดแล้วขายเฉพาะห้องชุด โดยดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ก็ไม่ถือว่าเป็นการค้าที่ดิน เพราะผู้ซื้ออาคารชุดย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนกลางนอกเหนือจากที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารชุดด้วย

1.3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินกับธุรกิจที่ดินที่มีลักษณะเป็นสวนเกษตร หรือสนามกอล์ฟ

ธุรกิจสวนเกษตร

ในปัจจุบันราคาที่ดินได้ขยับเพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก จึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ผู้ประกอบการค้าที่ดินจำเป็นต้องคิดหาแนวทางการลงทุนในธุรกิจการค้าที่ดินในรูปแบบต่างๆ เมื่อที่จะได้ลดต้นทุนของราคาที่ดิน ลดความเสี่ยงของโครงการ ธุรกิจการค้าที่ดินเหล่านี้จึงมุ่งดำเนินการในการใช้ที่ดินที่ค่อนข้างมีราคาต่ำลงมา ซึ่งที่ดินส่วนใหญ่ที่จะมีราคาไม่สูงมากนักก็จะได้ที่ดินที่อยู่ห่างไกลจากตัวเมืองใหญ่ๆ และไม่ค่อยมีสาธารณูปโภคเข้าไปถึง หรือส่วนใหญ่ของที่ดินเหล่านั้นก็จะเป็นที่ดินซึ่งไม่ใช่ที่ดินที่เป็นโฉนด แต่จะเป็นที่ดินประเภทที่มีเพียงสิทธิครอบครองอันได้แก่ที่ดินที่มีหลักฐานประเภท หนังสือรับรองการทำประโยชน์, น.ส.3 , ส.ค.1 หรือที่ดินมือเปล่าอื่นๆ ธุรกิจการค้าที่ดินที่ผู้ประกอบการนิยมกระทำกันได้แก่ การจัดสรรสวนเกษตรหรือรวบรวมที่ดินจำนวนมากๆ เพื่อทำเป็นสนามกอล์ฟ

การจัดทำธุรกิจการค้าที่ดินในลักษณะสวน

เกษตร การจัดทำสวนเกษตรเป็นการนำเอาธุรกิจการค้าที่ดินไปผสมผสานกับการประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรมโดยวิธีการนำเอาที่ดินมาทำการพัฒนาแล้วแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ ตัดขายให้แก่ผู้ซื้อ และทำการปลูกพืชพันธุ์ทางการเกษตรลงในที่ดินที่ทำการจัดจำหน่าย เช่นผลไม้ยืนต้นต่างๆอันได้แก่ มะม่วง ลำไย มะพร้าว เป็นต้น หรือบางทีก็อาจปลูกพืชยืนต้นอื่นๆก็ได้ เช่น ต้นสัก

การค้าเงินธุรกิจที่ดินในลักษณะสวนเกษตร

นี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บัญญัติไว้เฉพาะ ในทางปฏิบัติของกรมที่ดินจึงต้องอาศัยกฎหมายในเรื่องของการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

(พ.ศ.2515)และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101 และ 102 เรื่อง การค้าที่ดินเข้าไปช่วยดูแล เพราะจากการศึกษาพบว่าการค้าเป็นธุรกิจการค้า ที่ดินในลักษณะสวนเกษตรนี้ ส่วนใหญ่จะไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินถึงแม้การจัดทำสวนเกษตรส่วนใหญ่ จะมีการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อย ๆ มากกว่า 10 แปลงขึ้นไปก็ตาม เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะเลือกซื้อที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินที่เป็นโฉนด ซึ่งจะทำให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) อันเป็นช่องว่างของกฎหมายทำให้ไม่ต้องจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะใดๆแก่ผู้ซื้อ แต่การค้าเป็นธุรกิจที่ดินในลักษณะสวนเกษตรก็ถือ ว่าเป็นการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเป็นการได้มาและจำหน่าย ที่ดินไปเพื่อค้ากำไร ตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายในเรื่องการค้าที่ดินนี้ไม่มีบทบัญญัติ ในเรื่องการคุ้มครองผู้ซื้อเหมือนกับ การจัดสรรที่ดิน ดังนั้นผู้ซื้อที่ดินจึงถูกเอาเปรียบ ในเรื่องการจัดทำ สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะบัญญัติ กฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการจัดสรรสวนเกษตรของเอกชน เช่น จำนวนเนื้อที่ดินต้องไม่ต่ำกว่าจำนวน 2 ไร่ การจัดทำสาธารณูปโภค ถนน หรือ รายละเอียดอื่นเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อ ซึ่งอาจจะบัญญัติไว้ในส่วนหนึ่งส่วนใดของ พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินที่กำลังจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรืออาจบัญญัติ เป็นกฎหมาย ขึ้นมาเฉพาะก็ได้

ธุรกิจสนามกอล์ฟ

ความจริงธุรกิจสนามกอล์ฟไม่มีส่วนสัมพันธ์ในแง่ กฎหมายกับการค้าที่ดิน แต่เนื่องจากทางด้านรูปแบบของธุรกิจสนามกอล์ฟนั้น ได้ มีการพัฒนาไปสู่การค้าเป็นธุรกิจสนามกอล์ฟควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ดินรอบๆสนาม กอล์ฟ โดยการขายที่ดินเปล่า ขายบ้านพร้อมที่ดิน ซึ่งอาจจะมีการพัฒนาที่ดินใน รูปแบบรีสอร์ทหรือสวนเกษตร เป็นต้น โดยมีจุดขายของโครงการคือสนามกอล์ฟ ระดับโลก พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการเพื่อชีวิตความเป็น

อยู่ที่ตึกกว่า เช่น ศูนย์กีฬาทางบก ทางน้ำ และสโมสรขนาดใหญ่อื่นสมัยเนื้อเป็นที่
 ผนปละสังสรรค์ของบุคคลในระดบเดียวกัน

การผนวกรธุรกิจการค้าที่ดินเข้ากับธุรกิจสนามกอล์ฟ
 นั้น ในเชิงธุรกิจแล้วจะถือว่าเป็นการพัฒนาที่ดินรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมกับการลง
 ทุนมากขึ้น ซึ่งรูปแบบใหม่นี้ถือกำเนิดขึ้นโดยมีสนามกอล์ฟนี้เป็นจุดขาย และเก็บ
 เกี่ยวผลกำไรจากการพัฒนาที่ดินในรูปของการจัดสรรที่ดิน การทำสวนเกษตร
 เป็นต้น ซึ่งลักษณะของการพัฒนาที่ดินดังกล่าวเข้าช่วยการค้าที่ดินตามประมวล
 กฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน



ศูนย์วิทยุทัตวิทยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย