



บทที่ 1

## ความเป็นมาและสาระสำคัญ

### ความเป็นมา

โดยที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ได้ประกาศและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา โดยจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรภายในระยะเวลาดังกล่าว มีผู้จัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมากที่ทำการจัดสรรที่ดินมีปัญหากับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การซื้อขายไม่ตรงตามสัญญา จัดสรรที่ดินในลักษณะหลอกลวงประชาชน ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเสียประโยชน์ นานาประการ ฯลฯ เป็นเหตุให้ทางราชการคิดป้องกันข้อพิพาทดังกล่าวขึ้น และจากผลของการจัดสรรที่ดินที่ดำเนินมาเป็นเวลากว่า 20 ปี โดยที่มิได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับธุรกิจที่ดินจัดสรรได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ของชุมชน และสิ่งแวดล้อม จึงเป็นผลให้ข้อบังคับตามพ.ว.286ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ดินจัดสรรหรือพัฒนาสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งข้อบังคับบางข้อที่ไม่อาจดำเนินการได้ในภาวะปัจจุบัน อุปสรรคดังกล่าวมีดังนี้ คือ

1. มีลักษณะซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น คือต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินก่อนขออนุญาตจัดสรรที่ดินในลักษณะและวิธีการขออนุญาตที่ใกล้เคียงกัน
2. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีลักษณะของการรวมอำนาจในการออกใบอนุญาตจัดสรรอยู่ที่ส่วนกลางแต่ผู้เดียวซึ่งขัดต่อลักษณะการกระจายอำนาจที่จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบ
3. วิธีการพิจารณาการขอและการออกใบอนุญาต มีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะในเขตภูมิภาคต้องดำเนินการในวิธีการเดียวกัน 3 ระดับคือ
  - ระดับอนุกรรมการจัดสรรจังหวัด
  - ระดับอนุกรรมการจัดสรรส่วนกลาง
  - ระดับคณะกรรมการจัดสรร
4. การควบคุมการจัดสรรที่ดินสนเรื่องของการที่ดินจัดสรรไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของข้อห้ามที่มีให้โฆษณาขายที่ดินจัดสรรก่อนได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรร
5. กระบวนการในการพิจารณาในเรื่องของความเป็นธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นตุลาการในการพิจารณาปัญหาเป็นที่สุด เป็นการขัดต่อหลักการของกระบวนการยุติธรรมที่การดำเนินการต้องสิ้นสุดที่ศาลสถิตยุติธรรม
6. ในสาระสำคัญที่จะป้องกันปัญหาข้อพิพาทต้องตามคำสั่งคณะปฏิวัติตั้งแต่ข้อ 19-26 มิได้มีผู้ใดปฏิบัติทั้งฝ่ายผู้จัดสรรที่ดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่มีข้อกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจน

6.1 เนื่องจากการขยายตัวของธุรกิจประเภทนี้มีปริมาณมากหากดำเนินการโดยวิธีดังกล่าวต้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียน

6.2 การซื้อขายธุรกิจบ้านจัดสรรได้เปลี่ยนวิธีการเดิมที่ผู้จัดสรรเป็นผู้รับเงินค่างวดชำระค่าที่ดินหรือบ้านจัดสรร เป็นการให้สถาบันการเงินเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้ (โดยการรับโอนหรือรับจ้างนองค่าที่ดินหรือบ้านจัดสรรแทนเป็นต้น

7. ไม่อาจบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ดูแลสาธารณูปโภคที่จัดให้มีขึ้นตามข้อบังคับได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นจากข้อกำหนดจัดสรรที่ดินที่ออกตามคำสั่งคณะปฏิวัติดังกล่าวเป็นปัญหาต่อเศรษฐกิจ สังคม การวางผังเมือง และสิ่งแวดล้อม ก็คือ

8. ข้อกำหนดจัดสรรที่ดินขัดต่อหลักการผังเมืองดังนี้คือ

8.1 ก่อให้เกิดการขยายเมืองโดยขาดการควบคุม การจัดการสาธารณูปโภคที่จะให้บริการต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เช่นก่อก่อให้เกิดชุมชนที่อยู่อาศัยนอกเขตผังเมืองรวม โดยเฉพาะในเขตกสิกรรมชนบท

8.2 การใช้ข้อกำหนดขนาดของสาธารณูปโภคขนาดเดียวกันทั่วประเทศย่อมไม่สอดคล้องกับสังคม และภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น

8.3 ปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์ที่จะทำให้ชุมชนมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น ถ้าความคิดนั้นขัดกับแนวทางของข้อกำหนดจัดสรร

9. ข้อกำหนดจัดสรรที่ดินขัดแย้งกับหลักการทางวิชาการทางวิศวกรรมในเรื่องของระบบระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย

10. ข้อกำหนดจัดสรรที่ดินในเรื่องของถนน ที่ว่าง เป็นลักษณะตายตัว ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจ สังคม และภูมิศาสตร์ เป็นการมองปัญหาการจราจรของชุมชนโดยการใช้รถยนต์เป็พาหนะเป็นหลักสำคัญอย่างเดียว

11. การกำหนดขนาดสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะขาดความชัดเจน และบางครั้งเกินความจำเป็น ปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วนี้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมโดยรวมหากยังคงมิได้มีการแก้ไขย่อมไม่ทำให้สังคมได้รับการพัฒนาไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนได้ และจะเป็นตัวการเร่งทำลายคุณภาพและสิ่งแวดล้อมจนยากแก่การแก้ไขในอนาคตต่อไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าวว่าในส่วนของผู้ประกอบการแล้ว กฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าวอำนวยความสะดวกหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อคิดเห็นเหล่านี้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการลงทุนในปัจจุบันต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. นำเสนอความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่มีต่อ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535

2. นำเสนอความคิดเห็นของผู้ประกอบการเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปว. 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ไข ปว. 286 และข้อกำหนดจัดสรรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมทั้งกับผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

### วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ครั้งนี้ แบ่งการเก็บข้อมูลเป็น 2 ส่วนคือ

1. การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 5 รายเพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำแบบสอบถาม
2. ประมวลข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการทั้ง 5 รายมาทำแบบสอบถามผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งหมด 500 ชุด
3. นำผลการสำรวจที่ได้จากแบบสอบถามมาประมวลและสรุปผลการวิจัย

### ขอบเขตของการศึกษา

การสำรวจครั้งนี้มุ่งตัวอย่างผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์จากผู้เป็นสมาชิกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 200 และสมาชิกสมาคมการค้าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำนวน 300 ชุด

### ข้อจำกัด

1. เนื่องจากผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์มีอยู่จำนวนมาก ตลอดจนแต่ละท่านก็มีการกิจหน้าที่การงานของตนเอง ทำให้โอกาสที่จะติดต่อเข้าสอบถามโดยตรงทำได้ยากและใช้เวลานาน ดังนั้นจึงเลือกวิธีการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ซึ่งมีข้อเสียคือได้รับแบบสอบถามที่ส่งกลับมาเป็นจำนวนน้อยและแบบสอบถามบางฉบับมาล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้
- 2.. เนื่องจากการสอบถามทางไปรษณีย์ ทำให้ไม่มีโอกาสชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับแบบสอบถามให้ผู้ตอบทราบ ดังนั้นหากผู้ตอบไม่เข้าใจคำถาม โอกาสที่จะได้รับแบบสอบถามกลับมาจึงมีน้อยมาก
3. ข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลในส่วนของผู้ประกอบการเท่านั้น หากต้องการให้การแก้ไขกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจควรทำการศึกษาในส่วนของผู้บริโภคและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบกฎหมายประกอบด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ความคิดเห็นของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ในครั้งนี้อาจจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมต่อไป