



บทที่ 3

ปัญหาของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชน

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แม้จะมีบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ประชาชนยังได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้เขียนขอเสนอเป็นลำดับตั้งแต่เริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินจนกระทั่งส่งมอบที่ดินจัดสรรแก่ประชาชนผู้ซื้อ คือ การโฆษณา การทำนิติกรรมสัญญา การป้องกันประชาชนสูญเสียเงินชำระล่วงหน้า และสาธารณูปโภคต่าง ในที่ดินจัดสรรดังนี้

3.1 ปัญหาการควบคุมการโฆษณา

ความสำคัญและเหตุผลในการควบคุมการโฆษณา

การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับธุรกิจการค้า หรือสินค้าเกือบทุกชนิด ยิ่งสินค้าที่ผลิตออกมาใหม่ ยิ่งจำเป็นที่จะต้องโฆษณาให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ เพราะถ้าไม่มีการโฆษณาประชาชนไม่รู้ สินค้าก็คงจำหน่ายไม่ได้ หรือได้บ้างก็ไม่มาก ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน โดยเฉพาะปัจจุบันการโฆษณาได้กลายเป็น "สิ่งที่ขาดไม่ได้" หรือการโฆษณาก็คือ "การลงทุน" ที่จะต้องตั้งงบประมาณในการโฆษณาควบลงไปกับการลงทุนด้วย การโฆษณานั้นไม่เฉพาะกับสินค้าที่เกิดขึ้นใหม่เท่านั้น แม้แต่สินค้าที่ผลิตจำหน่ายมาเป็นเวลานานนับสิบปี ก็ยังโฆษณากันอยู่ตลอดเวลา และสินค้าที่โฆษณานั้น ก็ไม่จำเป็นว่าจะเจาะจงว่า เป็นสินค้าประเภทใดที่ต้องโฆษณา สินค้าประเภทใดไม่ต้องโฆษณา แต่จะมีการโฆษณาสินค้าทุกชนิดนับตั้งแต่สินค้าที่จำเป็นตั้งแต่เด็กแรกเกิดเริ่มลิ้มตามองโลก เช่น ผ้าอ้อมอนามัย เนื้อผ้า นุ่มไม่ระคายผิวทารก หรือสบู่เด็กอ่อนไว้ล้าง เหมาะสำหรับทารก หรือท่านที่มีผิวอบบาง พอโตขึ้นมาหน่อย ก็มีโฆษณาหัวนมที่ใช้สำหรับชวนมให้ลูกดูว่ามีลักษณะเหมือนหัวนมมารดา และนมผงที่จะชงให้ลูกดื่มก็โฆษณาว่ามีคุณภาพเท่าเทียมกับนมมารดา จนกระทั่งใกล้จะตายก็มีการโฆษณาโลงศพว่า

เป็นไม้จำปีไม้จำปาอย่างดี เป็นต้น จะเห็นว่าปัจจุบันการโฆษณากลายเป็นสิ่งที่พวกเราหลีกเลี่ยงไม่ได้นับตั้งแต่เกิดจนตายทีเดียว

"คำโฆษณา" หรือข้อความที่โฆษณา จึงกลายเป็นสิ่งสำคัญตามมา เมื่อมีการโฆษณา คำโฆษณาก็จะต้องหาคำที่เลิศเลอที่จะช่วยให้ผลของการโฆษณามีอย่างน้อยต่างกัน เพราะคำโฆษณาที่สามารถทำให้ประชาชนจดจำได้ติดหูติดตา ความสำเร็จในยอดการจำหน่ายสินค้าก็จะเพิ่มมากยิ่งขึ้น คงพอจำกันได้เมื่อบริษัทเอสโซ่ โหมโฆษณาว่า "จับเสือใส่ถังพลังสูง" จนติดหูประชาชนหรือในธุรกิจจัดสรรบ้านและที่ดิน เมื่อไม่นานนี้เอง เช่น หมู่บ้านเสนานิเวศน์ที่โฆษณาว่า "บ้านเราอยู่จนเป็นปู่เป็นตา" หรือปัจจุบันถ้าพูดคำว่า "คุ้มจริงจริง" ประชาชนก็ต้องร้องอ้อว่า คือการโฆษณาของแพลตพลาทอง หรือการโฆษณาของเมืองทองธานีที่กำลังคั่งในปัจจุบัน

จากความสำคัญของการโฆษณาดังกล่าว บริษัทโฆษณาจึงเกิดขึ้นอย่างมากมายในเมืองไทย อาชีพการทำโฆษณา หรือประชาสัมพันธ์ กลายเป็นอาชีพที่ถือว่าเป็นธุรกิจพันล้านมาทันที แม้แต่ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ก็มีการเปิดสอนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทั้งสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน เมื่อมีการแข่งขันในเรื่องการโฆษณาสินค้า การแข่งขันในธุรกิจการโฆษณาก็มีมากขึ้น เพื่อจูงใจให้บริษัทจำหน่ายสินค้า มาว่าจ้างทำโฆษณาให้ "การโฆษณาชวนเชื่อ" จึงแอบแฝงหรือซ่อนเร้นเข้ามาด้วยในสองลักษณะด้วยกัน คือ "รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และรู้เท่าจนเกินการณ์" ประชาชนผู้บริโภคก็เกิดความสับสน จะเชื่อใครดี? นั่นก็ดี นี่ก็ดั่ง โน่นก็ทีหนึ่งของโลก นี่ก็ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการโฆษณา เพื่อเป็นแนวทางให้การโฆษณาอยู่ในกรอบของความเป็นจริง มิให้เอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภค

¹ สันตัก วนิชพันธ์, คู่มือผู้โฆษณา, สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

3.1.1 การควบคุมการโฆษณาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ออกมาใช้บังคับควบคุมสินค้าหรือบริการ และการโฆษณาสินค้า หรือการบริการต่าง ๆ รวมทั้งธุรกิจที่คินนั้น ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าเกิดวิกฤตการณ์ การจัดสรรที่ดินที่ผู้ซื้อผ่อนส่งชำระราคาหมดแล้ว แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในปลายปี พ.ศ.2515 รัฐบาลในสมัยนั้น จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ขึ้นมาควบคุมการจัดสรรที่ดิน เพราะขณะนั้น ไม่มีกฎหมายใดที่จะมาควบคุมการจัดสรรที่ดินเลย และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ฉบับนี้ นอกจากจะใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามขั้นตอนที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนผู้ซื้อแล้วในบางส่วน ก็ยังได้บัญญัติควบคุมการโฆษณาการจัดสรรที่ดินไว้ ในข้อ 39 และ 40 แต่การบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นั้น ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของการโฆษณาว่าจะต้องกระทำอย่างไร หรือมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง เหมือนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เพียงแต่บัญญัติห้ามโฆษณาแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินเท่านั้น² หมายความว่า ผู้จัดสรรรายใดจะทำการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินของตนได้ จะต้องได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเสียก่อน จึงจะทำการโฆษณาให้ปรากฏแก่สาธารณชนหรือประชาชนได้ และการโฆษณา นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อ 39 บังคับไว้ คือจะต้องโฆษณาแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินตรงตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ตามข้อ 7 เท่านั้น จะโฆษณาให้ผิดแผกแตกต่างออกไป จากที่ได้รับอนุญาตไม่ได้ โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อ 40 ที่ห้ามโฆษณาก่อนได้รับอนุญาตจัดสรรนั้น ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และการโฆษณาผิดแผกแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เช่นเดียวกัน

3.1.1.1 ปัญหาการโฆษณาก่อนได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องโฆษณาตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 คือ การโฆษณาแผนผัง โครงการ หรือวิธีทำการจัดสรรที่ดินก่อนที่จะได้

²ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 40.

รับอนุญาตจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในปัจจุบันผู้จัดสรรที่ดินที่ไม่มีใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ได้ทำการโฆษณา แฝงผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินไม่ว่าจะเป็นการโฆษณา ทางสื่อโฆษณาใด ๆ ก็ตามเช่น ทางโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ แผ่นปลิว โปสเตอร์หรือแผ่นป้ายประกาศเพื่อเป็นการชักชวน ชักชวนให้ประชาชนไปติดต่อสั่งจองหรือซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าวเป็นจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม ข้อ 40 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

สาเหตุของการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวอาจวิเคราะห์เหตุผลออกมาได้ 3 ประการกล่าวคือ

ก. ขั้นตอนของกฎหมายที่ต้องขออนุญาต

โดยการจัดสรรที่ดินไม่ว่าจะจัดจำหน่ายเฉพาะที่ดินหรือ จำหน่ายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง จะต้องมีการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินก่อน จึงจะดำเนินการได้ ตามข้อ 10 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน วันแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ" และในวรรคสองก็ได้บัญญัติไว้ เกี่ยวกับการขอและออกใบอนุญาต แก่ผู้จัดสรรที่ดินนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2530 สรุปได้ดังนี้³

(1) หลักฐานในการยื่นคำขออนุญาต

ที่ดินซึ่งประสงค์จะทำการขออนุญาตอยู่ในเขตใด ให้ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานสาขาท้องถิ่น โดยยื่นรายละเอียด 12 ชุด ซึ่งผู้ขอจะต้องส่งหลักฐาน และรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบคำขอคือ

ก. ถ้าผู้ขอมีกรรมสิทธิในที่ดินที่ขอจัดสรรให้แสดง

³กรมที่ดิน, ขั้นตอนการขออนุญาตค้าและจัดสรรที่ดิน, 2531, หน้า 6-12.

โฉนดที่ดินนั้นถ้ายังไม่มีการสิทธิ ให้แสดงหลักฐานการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เช่นสัญญาจะซื้อจะขาย

ข. แผนผังแสดงจำนวนแปลงย่อยที่ขอจัดสรร และเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

ค. โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงอื่น ๆ ตามควรแก่สภาพของท้องถิ่นโดยแสดงแผนผังรายละเอียด และรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จด้วย

ง. วิธีการจำหน่ายที่ดินและการชำระค่าตอบแทน

จ. ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น

ฉ. ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอ

ช. หลักฐานและรายละเอียดอื่น ที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรตามความจำเป็น

ในกรณีที่ผู้ขอจัดสรรที่ดินเป็นนิติบุคคล ให้แสดงหลักฐานการเป็นนิติบุคคลด้วย

สำหรับที่ดินจัดสรรที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ ผู้ที่ไต่ยื่น คำขอรังวัดก่อนวันที่จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0.608/ว.17314 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524 ถ้าได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินแปลงย่อยแล้ว ให้ใช้สำเนาโฉนดที่ดินแปลงเดิม ส่วนโฉนดที่ดินแปลงย่อยให้จัดทำเป็นบัญชีประกอบ โดยไม่ต้องใช้ภาพถ่ายสำเนาโฉนดที่ดินแปลงย่อย และหากได้โอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้ซื้อแล้ว ให้หมายเหตุไว้ด้วย และให้ทำการชี้แจงด้วยว่า ได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะตามโครงการจัดสรรที่ดินนั้นไปแล้วเพียงใด และจะแล้วเสร็จเมื่อใดให้ชี้แจงด้วยว่าโฉนดที่ขออนุญาตทำการจัดสรรนี้ ไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ตั้งแต่เมื่อใด

(2) ขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

ก. เมื่อได้รับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน หลังจากตรวจสอบแล้ว เจ้าหน้าที่จะออกใบรับให้ผู้ขอชี้แจงไว้เป็นหลักฐาน และทำการสรุปเรื่องราวการขออนุญาต

โดยใช้แบบพิมพ์ (จ.ส.9) ให้นำคำขอทุกชุด แล้วนำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาต่อไป

1. เมื่อคณะกรรมการควบคุมจัดสรรที่ดินจังหวัดได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ บันทึกความเห็นนั้นไว้ใน (จ.ส.9) พร้อมทั้งลงนามให้ครบถ้วน 12 ชุด ก่อนที่จะส่งคำขอยังกรมที่ดินเพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

2. ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไข และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ แจ้งความเห็น ให้ผู้ขออนุญาตทราบ เมื่อผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไขเสร็จแล้ว หรือรายได้ไม่ประสงค์จะแก้ไข จะยืนยันให้คงไว้ตามคำขอเดิม โดยบันทึกถ้อยคำของผู้ขออนุญาตที่ยินยอมแก้ไขหรือไม่ประสงค์จะแก้ไขไว้เป็นหลักฐานเสร็จแล้วนำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว มีความเห็นควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาต หรือมีความเห็นยืนยันให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไขตามความเห็นเดิมแล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดก็จะบันทึกความเห็นไว้ใน จ.ส.9 พร้อมทั้งลงนามทั้ง 12 ชุด และส่งเรื่องรวมทั้งหมดไปยังกรมที่ดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

3. ในการส่งคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ไปยังกรมที่ดินนั้น ให้จังหวัดแจ้งด้วยว่า เป็นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินที่ได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน หรือหลังวันที่จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ คือ ยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อนวันที่ 17 สิงหาคม 2524 เมื่อได้ยื่นขออนุญาตจัดสรรแล้ว ให้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกและจดทะเบียนขายต่อไปได้ โดยไม่ต้องคอยให้ได้รับ อนุญาตจัดสรรก่อน จึงจะดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินและขายที่ดินได้ พร้อมกับส่งสำเนานบันทึกการประชุมของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับคำขอนั้น ๆ ไปประกอบการพิจารณา

ข. เมื่อกรมที่ดินโดย กองควบคุมธุรกิจที่ดินได้รับ คำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจังหวัดส่งมา เมื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ก็นำเรื่องเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

ก. เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณา และมีมติอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว กรมที่ดินก็จะทำการแจ้งให้ผู้ขอทราบ และนำสัญญาค้ำประกันตามข้อ 13 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มายื่น เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

กรณีผู้ค้ำประกันเป็นธนาคาร เมื่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัด แล้วแต่กรณี ใต้ตรวจสอบประมาณการค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับจัดทำสาธารณูปโภคตามโครงการและแผนผัง ที่คณะกรรมการมีมติอนุญาตแล้ว กองควบคุมธุรกิจที่ดิน กรมที่ดิน หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการอนุกรรมการ ควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจะแจ้งยอดเงินที่จะต้องทำสัญญาค้ำประกันให้ผู้ขออนุญาตทราบ เพื่อ นำสัญญาค้ำประกันตามวงเงินดังกล่าวมาให้ ซึ่งจะใช้เป็นหลักฐานประกอบการเสนอออกใบอนุญาตต่อไป

ในกรณีผู้ค้ำประกันมิใช่ธนาคาร เป็นสถาบันการเงินอื่น ซึ่งได้แก่ บริษัทเงินทุน กรณีนี้ ผู้จัดสรรจะต้องออกตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือตั๋วสัญญาแลกเงิน ให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินไว้ตามวงเงิน ที่ได้ตรวจสอบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค ตามโครงการแผนผังที่คณะกรรมการมีมติอนุญาตแล้ว โดยบริษัทเงินทุนจะเป็นผู้ทำสัญญาอวัลตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือตั๋วสัญญาแลกเงินต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

สำหรับการค้ำประกันหรือการอวัลจะต้องจัดทำขึ้นตามแบบฟอร์มที่คณะกรรมการฯ กำหนด ในกรณีที่เป็นการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่มาก หากผู้จัดสรรไม่สามารถที่จะค้ำประกันได้เต็มทั้งโครงการ ก็ให้แบ่งโครงการนั้นออกเป็นส่วนๆตามที่สามารถจะทำสัญญาค้ำประกันได้ โดยให้ออกรายละเอียดของโครงการแต่ละรายไว้ใน แผนผัง และโครงการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นส่วน ๆ ตามโครงการที่ขออนุญาตนั้น

ถ้าเป็นกรณีผู้ขออนุญาต ทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรหรือมีกรรมสิทธิ์ แต่มีภาระผูกพันอยู่ ผู้ขออนุญาต ก็จะต้องจัดการให้ที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรมีชื่อผู้ซื้อคือ กรรมสิทธิ์ โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อนออกใบอนุญาต ซึ่งในกรณีนี้อาจมีที่ดินบางแปลงติดกันอยู่เป็นจำนวนมากทำให้ผู้จัดสรรไม่สามารถจะ

ไถ่ถอนจำนองได้ในคราวเดียว คณะกรรมการฯ อาจผ่อนผันให้ผู้จัดสรรแบ่งโครงการนั้นออกเป็นระยะตามที่สามารถจะไถ่ถอนได้ โดยให้ออกรายละเอียดของโครงการแต่ละระยะไว้ในแผนผังและโครงการด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นระยะตามโครงการที่ขออนุญาตนั้น ทำนองเดียวกับการค้าประกัน

ง. เมื่อผู้ปฏิบัติตาม ก. เสร็จแล้ว กรมที่ดินจะสรุปรายงานพร้อมทั้งเสนอใบอนุญาตให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เพื่อพิจารณาลงนามในใบอนุญาตและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อไป

จ. เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในใบอนุญาตแล้ว กรมที่ดินจะส่งใบอนุญาตไปจังหวัดเพื่อเรียกค่าธรรมเนียมและดำเนินการมอบใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ

ในกรณีที่ดินที่ขออนุญาตอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพฯ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ จะส่งเรื่องราวคำขออนุญาต ให้กองควบคุมธุรกิจที่ดินพิจารณา เมื่อกองควบคุมธุรกิจที่ดินได้พิจารณาเป็นการถูกต้องแล้ว ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดินในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการฯ ก็จะสรุปรายงานเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้วก็จะได้นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน พิจารณาอนุญาตและดำเนินการออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ขอต่อไป ทำนองเดียวกับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในเขตท้องที่จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม

(3) หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินว่าจะควรอนุญาตหรือไม่นั้น คณะกรรมการจะต้องไปพิจารณาโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปแยกพิจารณาดังนี้

1. ด้านบุคคลผู้ขอทำการจัดสรร ผู้ขอทำการจัดสรรต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรร ถ้ายังไม่มีก็จะต้องมีหลักฐานการจะได้มาซึ่งที่ดินนั้น เช่น หนังสือสัญญาจะซื้อขายหรือเอกสารหลักฐานอื่น ที่คณะกรรมการเห็นชอบ

2. ด้านที่ดิน ที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรนั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินที่ดินที่มีหลักฐานแสดงสิทธิอื่น ๆ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไม่อยู่ในลักษณะและเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน และที่ดินนั้นต้องปราศจากภาระผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น ถ้ามีภาระผูกพันอยู่ในขณะที่ขออนุญาต เช่น จำนอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณา และมีมติอนุญาตแล้ว ผู้ขอจะต้องดำเนินการให้ที่ดินนั้นปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อนจึงจะออกใบอนุญาต

3. ด้านการค้ำประกันของสถาบันการเงินหรือธนาคาร ผู้ขอทำการจัดสรรต้องจัดหาธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการจัดให้มี สาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นตามแผนผัง โครงการภายในเวลาที่กำหนด

4. ด้านข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการอันเป็นหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดิน ความกว้างยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่ทำการจัดสรรการจัดสาธารณูปโภค เช่น ระบบและมาตรฐานของถนน ทางเดิน ระบบการระบายน้ำไฟฟ้า ประปา และบริการสาธารณะที่จำเป็น

(4) สรุปขั้นตอนในการพิจารณาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

ในการพิจารณาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินนั้น พอลจะแบ่งออกได้เป็น 7 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการดำเนินการเบื้องต้นของพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะขอจัดสรรที่ดินจะต้องยื่นคำขออนุญาต พร้อมด้วยเอกสารจำนวน 12 ชุด ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินที่ขอจัดสรรตั้งอยู่ในเขต

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการว่าจะสมควรอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินได้หรือไม่ กล่าวคือ ในต่างจังหวัดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการฯ นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพิจารณา ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดิน ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการฯ นำเสนอคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมการว่า จะอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ได้หรือไม่ สำหรับในต่างจังหวัด เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาต จังหวัดก็ จะส่งคำขอพร้อมด้วยเรื่องทั้งหมด มายังกรมที่ดิน เมื่อกรมที่ดินได้รับเรื่องแล้ว ผู้อำนวยการกอง ควบคุมธุรกิจที่ดินในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการฯ ก็จะได้้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการ เพื่อ พิจารณาอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนเรื่องราวขออนุญาตจัดสรรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครแล้ว ผู้อำนวยการกอง ควบคุมธุรกิจที่ดิน ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการฯ ก็จะได้้นำเรื่องเสนอ คณะ กรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาตทำนองเดียวกันกับคำขออนุญาตในต่างจังหวัด

ขั้นตอนที่ 4 เป็นเรื่องแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้ผู้ขอทราบ สำหรับขั้นตอนนี้ ถ้าที่ดินที่ขอยุ่ในกรุงเทพมหานคร กองควบคุมธุรกิจที่ดินจะแจ้งให้ กรุงเทพมหานครเพื่อแจ้งให้ผู้ขออนุญาตนำสัญญาค้ำประกันตามข้อ 13 แห่งประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มายื่นต่อกองควบคุมธุรกิจที่ดิน กรมที่ดิน เพื่อประกอบการ พิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

ในกรณีที่ที่ดินที่ขออนุญาตทำการจัดสรรอยู่ในท้องที่จังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร กรมที่ดินก็จะแจ้งให้จังหวัดทราบ เพื่อแจ้งให้ผู้ขอคำเนิการทำนองเดียวกับที่ดินใน เขตกรุงเทพ มหานคร โดยอนุโลม

ขั้นตอนที่ 5 เป็นเรื่องเสนอใบอนุญาตให้ประธานกรรมการลงนาม คือเมื่อได้คำเนิ การตามขั้นตอนที่ 4 เป็นการครบถูกต้องเสร็จแล้ว กรมที่ดินก็จะสรุปรายงานเสนอใบอนุญาต พร้อมด้วยเรื่องราวคำขอ และเรื่องทั้งหมดไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธาน คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ลงนามในใบอนุญาตและเอกสารประกอบตามระเบียบ ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 เป็นเรื่องส่งใบอนุญาตไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อส่งมอบให้แก่ผู้ขอ กล่าวคือ เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในใบอนุญาตแล้ว ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพ มหานคร กองควบคุมธุรกิจที่ดิน ก็จะส่งใบอนุญาตไปยังสำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร เพื่อ แจ้งให้ผู้ขอมารับ และคำเนิการเรียกค่าธรรมเนียมพร้อมทั้งมอบใบอนุญาตให้ผู้ขอต่อไป

ถ้าที่ดินที่ขอยุ่ในท้องที่จังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร กรมที่ดินก็จะแจ้งไปยังจังหวัดท้องถิ่น เพื่อดำเนินการทำนองเดียวกันกับที่ดินที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนที่ 7 การแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อมารับใบอนุญาต และเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินจังหวัดต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการ

จากขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 7 ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนไว้ให้ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 180 วันทำการ สำหรับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร หรือประมาณ 9-10 เดือน

นอกจากนั้นหากมีการสร้างอาคารในที่ดินจัดสรรก็จะต้องดำเนินการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารด้วย

(5) การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในที่ดินจัดสรร

ด้วยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2521 มาตรา 21 กำหนดว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น" ซึ่งในการไปขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เจ้าของอาคารอาจจะไปยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นไปทำการแทนโดยทำหนังสือตั้งตัวแทนให้บุคคลนั้นไปแสดงต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยเหตุที่ระยะที่ผ่านมา ได้เกิดธุรกิจบ้านจัดสรรขึ้นมาแทนที่ธุรกิจการจัดสรรที่ดิน แต่เพื่อให้การควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินการไปโดยถูกต้อง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ขนาดจำนวนเนื้อที่สาธารณูปโภค ให้มีมาตรฐานและเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ขอความร่วมมือไปยังกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้พิจารณาในเบื้องต้นว่า ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตทำการก่อสร้างอาคารในที่ดิน ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสำหรับส่วนกลาง และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานสาขาสำหรับส่วนภูมิภาคเพื่อพิจารณาว่าจะเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) หรือไม่ หากเข้าข่ายเป็นการ

จัดสรรที่ดิน ก็ให้ผู้นั้นยื่นคำขออนุญาต ทำการจัดสรรที่ดินก่อนและเมื่อได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว จึงจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินนั้น

ต่อมาปรากฏว่า แนวการปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหลายประการ เช่น ในด้านผู้ประกอบการธุรกิจ เมื่อธุรกิจต้องหยุดชะงัก เพราะผู้ประกอบการต้องรอคอยการอนุญาต ทำให้ต้นทุนการประกอบการอันเกิดจากดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สูงขึ้น เป็นผลให้ประชาชนผู้ซื้อบ้าน และที่ดิน ในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นต้น คณะกรรมการจึงได้ผ่อนปรนคลคลายปัญหาดังกล่าวคือ

ก. ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินรายเก่า คือรายได้ที่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกไว้ก่อน วันที่จังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน (ด่วนมาก) ที่ มท 0608/17314 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524 เมื่อผู้ขอไต่ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ให้ผู้อำนวยการกองควบคุมธุรกิจที่ดิน มีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าเขตต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ทราบ เพื่อพิจารณาคำเนินการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยไม่ต้องรอให้ผู้ขอได้รับใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อน สำหรับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในท้องที่จังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะอนุกรรมการ และเลขานุการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

ข. ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินรายใหม่ คือ รายที่ไต่ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินไว้ภายหลังวันที่จังหวัดสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ ตามหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวข้างต้น ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้มีมติให้ความเห็นชอบแผนผังและโครงการจัดสรรที่ดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อไปได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ขั้นตอนการออกใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการฯ แล้ว จะเห็นว่า ใช้ระยะเวลาประมาณ 9-10 เดือน ถ้าหากเป็นผู้จัดสรรรายใหญ่ที่มีเงินทุนและประสบการณ์พอสมควร ก็คงจะไม่ใช่อุปสรรคใหญ่เท่าไรนัก แต่สำหรับผู้จัดสรรที่ดินรายใหม่ ที่ยังไม่มีประสบการณ์และเงินทุนไม่มากพอ จะต้องกู้เงินจากธนาคารออกมาดำเนินการนั้น ก็คงจะมีปัญหาในเรื่องระยะเวลาที่กว่าจะได้ใบอนุญาตออกมาบ้าง เพราะบางครั้ง

การจัดทำแผนผังโครงการ หรือรายละเอียดต่าง ๆ ที่ยื่นขออนุญาตไปจัดทำไม่ถูกต้อง ก็ถูกส่งกลับคืนมาแก้ไขใหม่ ทำให้เสียเวลามากขึ้นอาจต้องใช้เวลาถึง 1 ปี และระยะเวลาที่เสียไปนั้น ก็คงจะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยที่ต้องเสียแก่ธนาคารที่ไปกู้เงินมาลงทุน จึงทำให้ผู้จัดสรรที่ดินเหล่านั้น (ส่วนใหญ่) ผ่าฝืนบทบัญญัติข้อ 10 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) คือ ทำการโฆษณาไปล่วงหน้า ก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ โดยอ้างเหตุผลว่าขั้นตอนการขออนุญาตมีหลักเกณฑ์มากมายเสียเวลามาก รอไม่ไหว ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ กรมที่ดิน ได้พยายามตัดทอนขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อให้ใช้ระยะเวลา น้อยที่สุด ดังนี้

การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในกรุงเทพมหานคร

1.	เจ้าพนักงานที่ดินรับคำขอส่งเรื่องให้กองควบคุมธุรกิจที่ดิน			
		ใช้เวลาดำเนินการประมาณ	3	วันทำการ
2.	กองควบคุมธุรกิจที่ดินดำเนินการ			
2.1	ตรวจสอบแผนผังและสภาพที่ดิน	"	15	"
2.2	จัดทำวาระการประชุมคณะกรรมการ	"	7	"
2.3	คณะกรรมการประชุมเสร็จ	"	15	"
2.4	ทำหนังสือแจ้งมติให้ผู้ขอทราบ	"	7	"
2.5	จัดทำวาระการประชุมคณะกรรมการ	"	7	"
2.6	คณะกรรมการประชุมเสร็จ	"	15	"
2.7	ทำหนังสือแจ้งมติให้หน่วยงานและผู้ขอ	"	7	"
2.8	ตรวจรับรองผังที่คณะกรรมการมีมติ	"	3	"
2.9	ทำหนังสือยื่นคณะกรรมการตรวจสอบสภาพ	"	7	"
2.10	คณะกรรมการตรวจสอบเสร็จ	"	15	"
2.11	ทำหนังสือส่งเอกสารและแผนผังให้			
	ผู้แทนคณะกรรมการตรวจฯ	"	7	"
2.12	ผู้แทนคณะกรรมการตรวจฯ			
	ประมาณค่าก่อสร้าง	"	30	"
2.13	ตรวจสอบเอกสารจัดทำใบอนุญาตเสร็จ	"	15	"

2.14	กรมที่ดินเสนอกระทรวง	"	5	"
2.15	ส่งใบอนุญาตให้สำนักงานที่ดิน	"	5	"
3.	สำนักงานที่ดินที่รับคำขอแจ้งผู้ขอทราบ	"	3	"
	รวมเวลาดำเนินการประมาณ	"	166	"

ข. ปัญหาทางการเงิน

จากปัญหาขั้นตอนของกฎหมายที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินดังกล่าวข้างต้น
ที่เกี่ยวข้องมาถึงปัญหาทางด้านการเงินของผู้จัดสรรที่ดินดังนี้

(1) การลดต้นทุนการผลิต

ในการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรส่วนใหญ่จะต้องอาศัยเงินทุนจาก
ธนาคารหรือสถาบันการเงินมาดำเนินการทั้งในรูปของการนำหลักทรัพย์เข้าไปเป็นประกันการ
กู้ยืมเงินหรือเบิกเงินเกินบัญชี การที่ผู้จัดสรรส่วนใหญ่ทำการโฆษณาก่อนได้รับอนุญาต ก็จะมีประ
ชาชนที่สนใจมาจองที่ดินจัดสรรเหล่านั้น และในการจองดังกล่าวก็ต้องมีการวางเงินจอง
รายละเอียดสามพันถึงสองหมื่นบาท ซึ่งถ้าหากมีประชาชนสนใจมาจองมากก็จะได้เงินจำนวนนั้นมาก
สามารถนำมาทดแทนเป็นค่าดอกเบี้ยที่ต้องเสียให้แก่ธนาคารในระหว่างที่รอใบอนุญาตจัดสรร
หากมีการกู้เงินออกมาก่อนแล้ว หรือหากยังไม่ได้กู้เงินมาในระยะแรกนั้น ก็จะเป็นการเพิ่ม
กำไรให้แก่ผู้จัดสรรที่ดินที่ถ้าหากนำเงินที่ประชาชนมาจองเหล่านั้น ไปฝากไว้กับธนาคาร แต่ถ้า
หากเป็นผู้จัดสรรที่ดินประเภทจับเสือมือเปล่าคือผู้จัดสรรที่หวังลงทุนเพียงจัดหาที่ดินไว้สักแปลง
แล้วมาโฆษณา โดยหวังเงินจากการจองของประชาชนเหล่านั้นมาเป็นทุนในการซื้อที่ดินและ
ดำเนินการต่าง ๆ การโฆษณาก่อนได้รับอนุญาตจึงเป็นสิ่งสำคัญของผู้จัดสรรที่ดินเหล่านี้

(2) การเสนอข้อมูลเพื่อขอสินเชื่อจากธนาคาร

ผู้จัดสรรที่มีเงินทุนเองหรือผู้จัดสรรที่มีเครดิตดี ธนาคารให้ความ
เชื่อถือในการปล่อยสินเชื่อคงไม่มีปัญหาด้านนี้ ส่วนผู้จัดสรรที่ยังไม่เคยมีการติดต่อขอสินเชื่อ
จากธนาคาร โดยเฉพาะผู้จัดสรรรายใหม่ ๆ นั้น การเสนอโครงการเพื่อขอสินเชื่อจากธนาคาร
หรือสถาบันการเงิน บางครั้งข้อมูลความสนใจของประชาชนต่อโครงการจัดสรรที่ดินนั้นมีส่วน

สำคัญที่จะทำให้สถาบันการเงินนั้น ตัดสินใจปล่อยเงินกู้หรือให้การสนับสนุนโครงการจัดสรรที่ดินที่ขอสินเชื่อไปนั้น จึงต้องทำให้มีการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินนั้นก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ค. ปัญหาด้านการจำหน่าย

(1) ความจำเป็นด้านการตลาด

ในธุรกิจต่าง ๆ ย่อมมีการแข่งขันกัน ธุรกิจที่ดินจัดสรรก็เช่นเดียวกันที่ผู้จัดสรรจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการจัดสรรที่ดินที่มีทำเลหรือบริเวณใกล้เคียงกัน ย่อมต้องมีการแข่งขันมากกว่าปกติ โครงการจัดสรรที่สามารถเปิดตัวหรือทำให้ประชาชนได้ทราบก่อนย่อมได้เปรียบที่จะทำให้มีประชาชนเข้าจองหรือตกลงซื้อหมวกก่อนโครงการที่ประชาชนยังไม่ทราบ การโฆษณาในลักษณะนี้ จึงถือว่ายิ่งโฆษณาได้เร็วเท่าไร ส่วนแบ่งของตลาดย่อมมีโอกาสมากกว่า

(2) การหาข้อมูลเพื่อปรับแผนการผลิต

บางครั้งผู้จัดสรรที่ดิน อาจจะไม่แน่ใจความต้องการของตลาดว่าประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยในลักษณะใดมากการโฆษณา จึงเป็นความจำเป็นเพื่อจะค้นหาความต้องการเหล่านั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับแผนการผลิตที่อยู่อาศัยในลักษณะต่าง ๆ เพื่อผลในการที่จะสามารถจำหน่ายได้มากและเร็วที่สุด

จากสาเหตุการฝ่าฝืนบทบัญญัติในการห้ามโฆษณาที่ดินจัดสรรก่อนได้รับอนุญาตดังกล่าว กรมที่ดินได้มีการดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีไปบ้างแล้วทั้งที่คดีที่เสร็จไปแล้วและคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ แต่ก็ยังมีการฝ่าฝืนอยู่ตลอดเวลา เพราะในการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องโฆษณาก่อนได้รับอนุญาตนั้น ศาลลงโทษปรับผู้กระทำผิดไม่เกินห้าพันบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับคือ

(1) เงินที่ประชาชนนำมาจ่ายแก่ผู้จัดสรรเป็นค่าจอง ซึ่งสามารถนำไปเป็นทุนดำเนินการเป็นการลดต้นทุนในส่วนนี้ที่ไม่ต้องนำเงินออกมาจากธนาคารและเสียดอกเบี้ย

(2) การช่วงชิงลูกค้าให้มาซื้อที่ดินจัสตรรของตนก่อนผู้จัดสรรรายอื่น ๆ ทำให้การจำหน่ายได้รวดเร็วกว่า

(3) การที่มีประชาชนเข้าจองที่ดินจัสตรรมาก ทำให้ธนาคารตัดสินใจสนับสนุนโครงการจัสตรรที่ดินนั้นเร็วขึ้น

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการฝ่าฝืนมากกว่าค่าปรับที่ต้องเสียเมื่อถูกดำเนินคดี หลายเท่าตัว ทำให้ผู้จัดสรรส่วนใหญ่ เสี่ยงที่จะทำการฝ่าฝืน บทบัญญัติในเรื่องการโฆษณาก่อนได้รับอนุญาตกันมาก และผู้จัดสรรบางรายอาจจะไม่ถูกดำเนินคดี เพราะไม่มีการตรวจพบการกระทำผิดดังกล่าว ทำให้มาตรการคุ้มครองประชาชนในเรื่องนี้ ใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ

3.1.1.2 ปัญหาการโฆษณาแผนผังโครงการผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต

การขออนุญาตจัดสรรที่ดินนั้น จะต้องจัดทำแผนผังโครงการ และวิธีดำเนินการจัดสรรที่ดินแนบคำขอไปด้วย⁴ ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2530 ดังนี้

1) แผนผังให้จัดทำโดยมีมาตราส่วนตามความเหมาะสม เพื่อให้เห็นได้ชัดเจนและต้องแสดงรายการดังนี้ด้วย คือ

ก. แสดงอาณาเขตของที่ดิน ที่ประสงค์จะจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม แล้วแต่กรณี

ข. ขนาดความกว้างยาวและเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรทุกแปลง

ค. ขนาดความกว้างของถนนและทางต่าง ๆ

ง. บริเวณที่จัดไว้เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำโสโครก (ถ้าจำเป็นต้อง

มี)

จ. ที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฉ. อื่น ๆ (ถ้ามี)

⁴ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 11 (2)-(4).

2) แผนผังให้จัดทำเป็น 2 ประเภท คือ

- ก. แผนผังรวม ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดินจัดสรร โดยสังเขปและลักษณะการใช้ที่ดินที่ติดต่อกันโดยรวมกับที่ดินจัดสรรด้วย
- ข. แผนผังเฉพาะบริเวณ ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดินที่จัดเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม โดยแยกแผนผังแต่ละประเภท

3) โครงการและวิธีการ ให้มีรายการดังนี้

- ก. ชื่อผู้ขอทำการจัดสรรที่ดิน
- ข. ที่ตั้งของสำนักงานจัดสรรที่ดิน
- ค. ที่ตั้งของที่ดินที่ทำการจัดสรร
- ง. เนื้อที่ทั้งหมดที่ทำการจัดสรร และเนื้อที่ของที่ดินแต่ละประเภทที่ทำการจัดสรร คือ ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมแต่ละประเภทมีเนื้อที่เท่าใด

จ. จำนวนแปลงย่อยของที่ดิน แต่ละประเภทที่จะทำการจัดสรร และจำนวนแปลงย่อยทั้งหมดทุกประเภทที่จะทำการจัดสรร

ฉ. สาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และการปรับปรุงที่ดินจะจัดทำสิ่งใดบ้าง ให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับระบบ ขนาด วิธีการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้างและจะเริ่มดำเนินการ กับจะทำให้เสร็จ เมื่อใด ทั้งนี้ให้แสดงรายการก่อสร้างและแบบก่อสร้างแนบท้ายโครงการด้วย

ช. การจำหน่ายที่ดิน จะจำหน่ายโดยวิธีใด เงินสดหรือเงินผ่อน จำนวนงวดที่ผ่อนชำระงวดละเท่าใด ระยะเวลาผ่อนชำระแต่ละงวดนานเท่าใด

ในการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรจะต้องโฆษณารายละเอียด แผนผัง โครงการ และวิธีดำเนินการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเท่านั้น หากฝ่าฝืนคือโฆษณาผิดแผกแตกต่างไปจากแผนผัง โครงการ หรือวิธีดำเนินการที่ได้รับอนุญาตจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท⁵

⁵ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 39

สาเหตุของการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ คือ

ก. การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินก่อนได้รับอนุญาต

ดังที่กล่าวมาแล้วถึงสาเหตุของการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มีผลมาถึงการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องการโฆษณา แผนผัง โครงการ ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต เพราะว่าเมื่อทำการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินไปก่อน ในการโฆษณานั้นก็พยายามให้ข้อมูลของโครงการซึ่งจะเป็นสิ่งดึงดูดความสนใจของประชาชนให้ได้มากที่สุด แต่เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาโครงการของผู้จัดสรรแล้วอาจจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แผนผัง โครงการต่าง ๆ ตามที่ผู้จัดสรรเสนอขออนุญาตไป ทำให้ผู้จัดสรรต้องทำการเปลี่ยนแปลง แผนผัง โครงการ ตามที่คณะกรรมการฯ อนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงมีผลทำให้ผู้จัดสรรพยายามลดค่าใช้จ่ายของคนในส่วนอื่นลงไป เช่น การโฆษณาว่าโครงการจัดสรรที่ดินจะจัดให้มีโรงเรียนอนุบาลภายในโครงการ แต่ภายหลังเมื่อมีการแก้ไข แผนผัง โครงการใหม่ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น จึงลดค่าใช้จ่ายในส่วนที่จะสร้างโรงเรียนอนุบาลลงไป แล้วนำที่ดินที่จะจัดสร้างโรงเรียนอนุบาลนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแทน เป็นต้น

ข. การโฆษณาเพื่อดึงดูดความสนใจ

ไม่ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับอนุญาตตาม แผนผัง โครงการที่ยื่นขออนุญาตไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ในการโฆษณา แผนผัง โครงการจัดสรรที่ดินของตนก็พยายามอวดอ้างแต่สิ่งที่ดีที่จะมีในโครงการเพื่อจะเป็นการจูงใจประชาชนให้สนใจ เข้าจองหรือซื้อที่ดินจัดสรรของตนให้มากที่สุด ซึ่งการโฆษณาลักษณะนี้ จึงเป็นสาเหตุทำให้ผู้จัดสรรบางรายอวดอ้างสรรพคุณโครงการของตนผิดไปจาก แผนผัง โครงการที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ก็เพื่อผลในการตลาด

จากสาเหตุทั้งสองประการที่กล่าวมานี้ ล้วนเป็นเหตุจูงใจที่จะทำให้ผู้จัดสรรที่ดินโฆษณา แผนผัง โครงการของตนผิดแผกแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินทั้งสิ้น เพราะผลประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับ การถูกดำเนิน

คดี ก็จะต้องถูกปรับไม่เกินห้าพันบาทแล้ว ผลประโยชน์ที่จะได้รับมากกว่าหลายเท่าจึงทำให้มีการฝ่าฝืนเกิดขึ้น ประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรจึงไม่ได้รับความคุ้มครองผลประโยชน์ในด้านนี้ และลักษณะของการฝ่าฝืนโดยโฆษณาผิดไปจากแผนผัง โครงการที่ได้รับอนุญาตนี้ บางกรณีจะเป็นการโฆษณาโดยใช้ข้อความอันเป็นเท็จ ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3.1.2 การควบคุมการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

การให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค ในด้านโฆษณา สำหรับประเทศไทย โดยทั่วไปได้ให้ความคุ้มครองมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้กำหนดการควบคุมการโฆษณาไว้ในลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละเรื่อง เช่น การควบคุมการโฆษณาของสถานประกอบโรคศิลป์ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ พ.ศ.2479 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะมิให้สถานประกอบโรคศิลป์ที่ถูกถอนใบอนุญาต โฆษณาหลอกลวงผู้บริโภคว่าตนสามารถรักษาโรคได้ ในขณะที่ตนถูกถอนใบอนุญาต การห้ามนำรายงานการวิเคราะห์อาหารสัตว์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไปโฆษณา เพื่อประโยชน์ในการค้าตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2506 การห้ามโฆษณาสรรพคุณอาหารเป็นเท็จ หรือเกินความจริง ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ.2507 การห้ามบริษัท ประกันชีวิตและบริษัทประกันภัย โฆษณาจูงใจให้ผู้บริโภคเข้ารับบริการโดยใช้ข้อความ เป็นเท็จ หรือเกินความจริง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 เป็นต้น 6 บทบัญญัติดังกล่าวล้วนแต่ให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคดีด้านโฆษณาทั้งสิ้น แต่เนื่องจากยังมีสินค้าและการบริการอยู่อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้มีกฎหมายควบคุมโดยเฉพาะ และผู้ประกอบการหรือตัวแทนของผู้ประกอบการ ห้างหลายได้โฆษณาเสนอขายสินค้าหรือบริการเหล่านั้น โดยนำยุทธวิธีการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขาย และบริการโดยไม่มีขอบเขต จนประชาชนผู้บริโภคต้องตกเป็นผู้เสียหาย แม้ประชาชนผู้บริโภคน้อยที่มีความสามารถในการแยกแยะว่า อะไรคือ "การโฆษณา"

⁶อมร จันทรสมบูรณ์, คู่มือผู้โฆษณา, สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, พ.ศ.2528, หน้า 8.

อะไรคือ "การหลอกลวงให้หลงเชื่อ เป็นเท็จ หรือเกินความจริง" และสามารถเลือกซื้อหรือใช้บริการได้อย่างถูกต้อง ไม่ถูกเอาเปรียบหรือเอารัดเอาเปรียบ แต่ก็มีประชาชนผู้บริโภคอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า ควรจะซื้อหรือใช้บริการอย่างไรดี อาจจะถูกชักนำไปกับเทคนิคการโฆษณา ที่เกิดขึ้นมาใหม่ ๆ และแปลก ๆ เช่น การโฆษณาที่อาจใช้ข้อความที่ไม่มีความจริง หรือให้ข้อความจริงแต่เพียงบางส่วน เพื่อให้ผู้บริโภคหลงเข้าใจผิดเอาเอง ลักษณะอย่างนี้ถือว่าประชาชนผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็น ที่จะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการถูกหลอกลวง และเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้ผลิต ผู้ขายสินค้า หรือบริการเหล่านั้น โดยตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใช้บังคับ เมื่อปี พ.ศ.2522 เพื่อให้ครอบคลุมรักษาระยะของสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ขึ้นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พ.ค. 2522

(1) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ด้านโฆษณา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ 4

ประการด้วยกันคือ⁷

1. สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณาคูณาภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
3. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้า หรือบริการ
4. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

จะเห็นได้ว่าสิทธิของประชาชนผู้บริโภค ทั้ง 4 ประการดังกล่าว ที่บัญญัติไว้ สิทธิประการแรกก็คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารคำพรรณาคูณาภาพสินค้า หรือบริการที่ถูกต้อง นั่นคือ สิทธิที่จะได้รับรู้เรื่องราวการโฆษณา ตามความเป็นจริงนั่นเอง กล่าวคือการโฆษณา หรือการ แสดงฉลากตามความเป็นจริง และปราศจากพิษภัย ประชาชนผู้บริโภคได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับ สินค้าหรือบริการอย่างถูกต้อง และเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้า หรือรับบริการ โดย

⁷พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 4.

ไม่เป็นธรรม

แต่เดิมนั้น ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ทุกคนมีอิสระที่จะเข้าทำสัญญาต่อกันอย่างไรก็ได้ (freedom of Contract) เมื่อตกลงเข้าทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งต่อกันแล้วก็ต้องบังคับไปตามนั้น ถ้ามีความบกพร่องหรือเสียหายอย่างไร ในการเข้าทำสัญญาหรือซื้อสินค้าบริการต่าง ๆ แล้ว ผู้ซื้อก็ต้องรับภาระเอง เนื่องจากได้ใช้สิทธิเลือกซื้อสินค้าหรือเลือกเข้าทำสัญญานั้น (หลักนี้เรียกกันว่า Cavest. emptor หรือ let the buyer beware)⁸ จนมีการนำหลักนี้มาขยายความเป็นกฎหมายพาณิชย์ เพราะถือหรือเชื่อกันว่า "คนทุกคนมีความรู้และความสามารถเท่าเทียมกัน คนทุกคนจึงมีอิสระเท่าเทียมกัน ที่จะตกลงให้มีนิติสัมพันธ์กันเช่นใดก็ได้" ซึ่งถ้าทุกคน มีความเท่าเทียมกันจริง หลักกฎหมายนี้ก็จะเป็นธรรม โดยเฉพาะในการเท่าเทียมกันที่จะได้รับข่าวสารการโฆษณา ก่อนที่จะเข้าทำสัญญา ถือว่าประชาชนผู้บริโภคจะต้องคุ้มครองป้องกันตนเองจากอิทธิพลของการโฆษณา แต่เราต้องยอมรับว่า ประชาชนผู้บริโภคจำนวนไม่น้อย ที่ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า อะไรคือ "การโฆษณา" และอะไรคือ "การหลอกลวงให้หลงเชื่อ เป็นเท็จ หรือเกินความจริง" ในการเลือกทำสัญญาหรือซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้องโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เพราะอิทธิพลของการโฆษณาที่มีอิทธิพลต่อจิตใจผู้บริโภคสูงมาก การตัดสินใจของประชาชนผู้บริโภค มักจะถูกชักจูงไปด้วยพลังการโฆษณาอยู่ตลอดเวลาลักษณะอย่างนี้จึงถือว่า ประชาชนผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบหรืออยู่ในฐานะเสียเปรียบ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนผู้บริโภคดังกล่าว ทั้ง 4 ข้อ แม้จะมีการรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่สิทธิของประชาชนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดอยู่ตลอดเวลาจากอิทธิพลของเทคนิคการโฆษณาที่พยายามหลีกเลี่ยงอยู่ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน เพราะการรับรองสิทธิดังกล่าวตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค⁸ เป็นการรับรองสิทธิโดยทั่ว ๆ ไป ของประชาชนผู้บริโภค ส่วนการคุ้มครองสิทธิแต่ละค่านั้น จะต้องไปบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้านออกมาบังคับใช้อีกต่างหาก จึงจะสามารถคุ้มครองได้ถูกต้องครบถ้วนในแต่ละด้าน หรือถ้าหากไม่มีกฎหมายของ

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์, การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521 หน้า 245.

ด้านนั้น ๆ ออกบังคับใช้ก็อาศัยบทบัญญัติทั่ว ๆ ไป ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้ บัญญัติเอาไว้⁹

นอกจากสิทธิของผู้บริโภคที่บัญญัติไว้แล้ว ก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการโฆษณาสินค้า หรือบริการไว้ดังนี้¹⁰

การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรม ต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความ ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้น จะเป็น ข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพคุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการตลอด จนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

และยังกำหนดข้อความที่ถือว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรืออาจเกิดความเสียหายในสังคม ส่วนรวม ด้วย คือ

1. ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
2. ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างถึง รายงานทางวิชาการสถิติหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อันไม่เป็นความจริง หรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม
3. ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรง หรือโดยอ้อม ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ
4. ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยก หรือเสื่อมเสียความสามัคคี ในหมู่ ประชาชน
5. ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็น ความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตาม 1.¹¹

⁹พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 21.

¹⁰พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 22.

¹¹พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 22 วรรค 2.

(2) องค์กรในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

วิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบตรา กุญแจ และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้ผู้บริโภค ได้ใช้บริการเมื่อถูกละเมิดสิทธิ องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวได้แก่

1. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
2. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
3. คณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้แก่
 - 3.1 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา
 - 3.2 คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก

(3) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| 2. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| 3. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 4. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |
| 5. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 6. เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา | กรรมการ |
| 7. ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 6 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง | กรรมการ |
| 8. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค | กรรมการและเลขานุการ |
- รวมกรรมการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสิ้น 13 คน¹²

¹²พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 9.

(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1. พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ
2. ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค (ตามมาตรา 36)
3. แจ้งหรือโฆษณาข่าวสาร เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการจะระบุชื่อสินค้า หรือบริการหรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยก็ได้
4. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
5. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ
6. สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค
7. ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ ตามมาตรา 39 และเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
8. รับรองสมาคมที่วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 40
9. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย
10. ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการ¹³

¹³พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10.

(5) คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องแต่งตั้งขึ้นตาม มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 13 คน กรรมการดังกล่าวอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 2 ปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้¹⁴

การดำเนินงานของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิ ของผู้บริโภคในประการแรก คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณาคุณภาพที่ถูกต้องและ เพียงพอเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการลักษณะของการดำเนินงานแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ในด้าน บริหาร (การวินิจฉัยและออกคำสั่ง) และในด้านกฎหมาย (การร่างกฎกระทรวง) ในปัจจุบัน คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 ชุด คือ คณะอนุกรรมการพิจารณา โฆษณาที่คืน บ้านจัดสรร และอาคารชุด และคณะอนุกรรมการวินิจฉัยการโฆษณา

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เป็นองค์กรบริหารที่จะวางกรอบการโฆษณา ให้ อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นองค์กรกลางที่จะตรวจ สอบการดำเนินงานของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

(6) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคตาม มาตรา 22 ถึงมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เฉพาะเรื่องที่ยัง มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรม ต่อผู้บริโภคหรือ ใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 14.

(ก) ถ้าข้อความดังกล่าว เป็นข้อความที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริงหรือเป็นข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาแก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา ห้ามการใช้ข้อความบางอย่าง ที่ปรากฏในการโฆษณา ห้ามการโฆษณา หรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา และหรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิด ของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด

(ข) ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรง หรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ หรือเป็นข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยก หรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน หรือเป็นข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งในทำนองเดียวกับ (ก) หรือเสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีกับผู้กระทำการโฆษณาดังกล่าว

อนึ่ง ในปัจจุบันกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2526) เป็นการควบคุมการโฆษณาแจกแถมและการให้รางวัล ด้วยการเสี่ยงโชค ฯลฯ และกฎกระทรวงฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2528) ควบคุมการโฆษณาขายอาคารชุด ที่ดินและบ้านจัดสรร ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคให้กว้างขึ้น

2. ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณา โดยใช้วิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งในทำนองเดียวกับ (ก) หรือเสนอความเห็น เพื่อให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินคดีกับผู้กระทำการโฆษณาได้

อนึ่ง ในปัจจุบันคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา กำลังดำเนินการ ให้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว

3. ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้น เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่ง กำหนดให้การโฆษณานั้นต้องกระทำไป

พร้อมกับคำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับ วิธีใช้หรืออันตราย ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขให้แตกต่างกัน สำหรับการโฆษณาที่ใช้สื่อโฆษณาต่างกันได้ จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสำหรับสินค้านั้น ห้ามการโฆษณาสินค้านั้น

อนึ่ง ในการออกคำสั่งจำกัดการใช้สื่อโฆษณาและห้ามการโฆษณาสินค้านั้น ให้นำมาใช้บังคับแก่การโฆษณาที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เห็นว่า การใช้หรือประโยชน์ของสินค้านั้นขัดต่อนโยบายทางสังคม ศีลธรรมหรือวัฒนธรรมของชาติด้วย

4. ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เห็นว่าสินค้าหรือบริการใด ผู้บริโภคจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพ ฐานะ และรายละเอียดอย่างอื่นเกี่ยวกับผู้ประกอบการ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเมื่ออำนาจกำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการนั้นต้องให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่กำหนดไว้

5. ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เห็นว่า ข้อความในการโฆษณาโดยทางสื่อโฆษณาใด สมควรแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่า ข้อความนั้นเป็นข้อความที่มีความมุ่งหมายเพื่อการโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เมื่ออำนาจกำหนดให้การโฆษณาโดยทางสื่อโฆษณานั้น ต้องมีถ้อยคำชี้แจงกำกับให้ประชาชนทราบว่า ข้อความดังกล่าวเป็นการโฆษณาได้ และคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ให้ต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

6. ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าการโฆษณาของตน จะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ผู้ประกอบการผู้นั้นอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนทำการโฆษณาได้ ในกรณีนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา จะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ขอทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาให้ความเห็นชอบแล้ว

การให้ความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไม่ถือว่าเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่จะพิจารณาวินิจฉัยใหม่เป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุอันสมควร

การไต่ผู้ประกอบธุรกิจได้กระทำไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการ
โฆษณา มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา

สำหรับปัญหาการคุ้มครองประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ.2522 แล้ว จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติหลักการต่าง ๆ ไว้แบบกว้าง ๆ เพื่อให้
ครอบคลุมหรือคุ้มครองประชาชนในทุก ๆ ด้าน เช่น สิทธิ 4 ประการของผู้บริโภคที่ควรจะได้
รับการคุ้มครองตามมาตรา 4 และการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตาม
มาตรา 9 และมาตรา 14 ดังได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ
ด้วย สำหรับในการปฏิบัติงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นเมื่อมีการร้องเรียน หรือร้องทุกข์
ต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องตรวจสอบว่า เรื่องที่ประชาชน
ร้องเรียนดังกล่าวมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น บัญญัติไว้หรือไม่ เพราะถ้ามีบทบัญญัติในเรื่องที่
ประชาชนร้องเรียนขึ้นมา บัญญัติเป็นความผิดเอาไว้แล้ว ก็จะต้องบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติ
นั้น จะนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ไปใช้ได้ก็เฉพาะที่ไม่ขัดหรือซ้ำกับกฎหมาย
ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่เช่นกัน
ในกรณีที่มีปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน ที่ได้รับจากหมู่บ้านจัดสรร
ต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะส่งเรื่องราวร้องเรียนดังกล่าวไปให้
กรมที่ดินพิจารณาเพื่อให้มีการบังคับ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)
ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชน กรมที่ดินก็ต้องมาพิจารณา
ว่า ความเดือดร้อนของประชาชนที่ร้องเรียนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมดังกล่าว นั้น เจ้าของ
ผู้จัดสรรได้ปฏิบัติตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ถูกต้องหรือไม่
อย่างไร เช่น กรณีหมู่บ้านร่วมเกษิเวศน์ของบริษัทร่วมเกื้อหนุน จำกัด ที่ดำเนินการจัดสรร
ที่บริเวณพุทธมณฑล สาย 4 ได้ถูกนายภาคภูมิ อิศระพงศ์ กับชาวหมู่บ้านร้องเรียนหลายประการ
เช่น ไม่จัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรร ให้ถูกต้อง หรือนำที่สาธารณะที่จะจัดสร้างโรงเรียน
อนุบาล สนามเด็กเล่นในหมู่บ้านไปขาย โดยไม่จัดสร้างโรงเรียนตามที่ได้โฆษณาไว้ เป็นต้น
ซึ่งเรื่องนี้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แล้ว
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินดำเนินการ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการ

พิจารณาของกรมที่ดิน ที่จะดำเนินการฟ้องคดีอาชญาฐานโฆษณาแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินให้ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ¹⁵

ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีเช่นนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ดังกล่าว แม้จะบัญญัติหลักการคุ้มครองประชาชน ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้อย่างไรก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจาก การจัดสรรที่ดินของเอกชนได้อย่างเต็มที่ เพียงแต่มีคณะกรรมการฯ หรือสำนักงานเพื่อให้ประชาชนไปร้องทุกข์เพิ่มอีกแห่งหนึ่งเท่านั้น เพราะในที่สุด ก็ต้องส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาคำเนินการให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) อันเป็นกฎหมายเฉพาะต่อไป

ส่วนการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการโฆษณาของผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเอกชนนั้น นอกจากบทบัญญัติตามมาตรา 22 ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2528) ข้อ 7 กำหนดข้อความในการโฆษณาขายที่ดิน โดยการแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ทางหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือป้ายโฆษณา ว่าจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน และเลขที่ของโฉนดที่ดินดังกล่าว หรือเลขที่ของใบอนุญาต ให้ทำการจัดสรรชื่อผู้ประกอบการขายที่ดินในกรณี ที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินดังกล่าว มิใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และทุนจดทะเบียน ทุนที่ชำระแล้ว พร้อมชื่อกรรมการผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการธุรกิจที่ดินที่เป็นนิติบุคคล

ในเรื่องการกำหนดขอบเขตของการโฆษณา ขายที่ดินจัดสรรนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้บัญญัติให้ความคุ้มครอง ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเห็นว่า ประชาชนควรจะมีสิทธิ (ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค) ที่จะทราบรายละเอียดต่าง ๆ ของการโฆษณาขายที่ดินจัดสรร ซึ่งข้อความต่าง ๆ ที่บัญญัติออกมาในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 นั้น ก็เนื่องมาจาก แต่เดิมนั้น ข้อความที่โฆษณาขายที่ดินที่แบ่งขาย เป็นแปลงย่อย มิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพฐานะของผู้ประกอบการธุรกิจเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ซึ่งจริง ๆ แล้ว ควรจะมีข้อความรายละเอียดมากกว่า

¹⁵ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 39.

นั้น เช่น ข้อความเกี่ยวกับจำนวนเงินมัดจำ (ปัจจุบันผู้จัดสรรส่วนใหญ่จะระบุไว้ด้วย) ราคาเงินสด (ผู้จัดสรรบางส่วน ไม่ระบุไว้ในการโฆษณา) ราคาเงินผ่อน (ไม่มีผู้จัดสรรรายใดกล่าวระบุ เพราะจะมีราคาสูงกว่าราคาเงินสดมาก อาจทำให้ประชาชนไม่สนใจ) หรืออัตราดอกเบี้ย กรณีที่เป็นการผ่อนชำระ และในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณา^{นี้} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้กำหนดความผิดไว้ในมาตรา 48 ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินสามหมื่นบาท ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นมาตรการที่ตีที่ประกาศขณะปฏิบัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ไม่ได้บัญญัติไว้ และการลงโทษปรับอย่างเดียวกัน ก็เป็นมาตรการใช้โทษปรับมาคุ้มครองผู้บริโภค แต่สำหรับโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาทนั้น มีปัญหาในปัจจุบันว่า การกำหนดโทษปรับ จะเพียงพอที่จะทำให้ผู้จัดสรรไม่กล้าละเมิดกฎข้อนี้หรือไม่ เพราะถ้าละเมิดกฎข้อนี้ไปแล้วผลตอบแทนที่ได้กลับมามากกว่าสามหมื่นบาท ก็อาจจะมีการเจตนาที่จะละเมิดกฎข้อนี้ก็ได้

3.2 ปัญหาด้านการทำนิติกรรมสัญญา

3.2.1 การทำนิติกรรมก่อนได้รับใบอนุญาตจัดสรร

การดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินในปัจจุบันนับว่าเจริญก้าวหน้ามาก เมื่อเทียบกับ การดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินในอดีตที่ย้อนหลังไปประมาณ 10 ปีที่แล้ว ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เพราะถ้าย้อนไปดูการจัดสรรที่ดินและวิธีดำเนินการในอดีต โดยมากผู้จัดสรรที่ดินมักจะดำเนินการโดยการจัดแบ่งที่ดินเสร็จเรียบร้อย หรือถ้ามีการสร้างบ้าน ก็จะทำการสร้างบ้านเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อประชาชนสนใจก็จะไปตกลงเลือกที่ดินหรือบ้านตามที่ตนต้องการซื้อ ถ้าเป็นการซื้อเงินสดก็จะมี การวางมัดจำบางส่วน แล้วนัดหมายทำนิติกรรมจดทะเบียนโอนกันเลย หรือหากจะซื้อด้วยการผ่อนชำระก็จะมี การทำสัญญาเช่าซื้อ หรือกู้เงินจากธนาคาร โดยการนำที่ดินจัดสรรดังกล่าวจำนวนเป็นประกันเงินกู้ ตามจำนวนเงินที่ธนาคารสามารถให้กู้ได้ วิธีการในการจัดการจำหน่ายที่ดินจัดสรรได้พัฒนา มาเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบัน ผู้จัดสรรส่วนใหญ่จะใช้วิธีระดมเงินจากประชาชน ที่ต้องการซื้อที่ดินจัดสรรมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการส่วนหนึ่ง นอกจากเงินทุนหมุนเวียนที่ตนมีอยู่แล้ว หรือที่ต้องไปกู้จากสถาบันการเงิน มาดำเนินการ การระดมเงินทุนจากประชาชนผู้ต้องการซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว กระทำโดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) เงินจอง โดยทั่วไปผู้จัดสรรจะจัดหาที่ดินโดยวิธีซื้อมาจากเจ้าของเดิม หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายจากเจ้าของเดิมไว้ แล้วจึงนำมาวางผังแบ่งเป็นแปลงย่อยลงในรูปแผนที่โฉนดที่ดินแปลงที่นำมาจัดสรรนั้น การจัดทำแผนผังแปลงย่อย ถนนภายในที่ดินจัดสรร ต้องพยายามเขียนออกมาให้สวยงามเพื่อดึงดูดความสนใจจากผู้ซื้อ แม้ว่าจะไม่ตรงตามลักษณะของที่ดินจริงก็ตาม ทำเป็นพิมพ์เขียวเอาไว้ให้ลูกค้าที่สนใจได้ดู ถ้าหากมีสิ่งปลูกสร้างด้วยก็จะจัดทำสิ่งปลูกสร้างจำลองให้ดู หรือจัดพิมพ์แผ่นปลิวที่มีรูปแผนผังและภาพสิ่งปลูกสร้างที่สวยงามแจกลงให้ผู้สนใจด้วย ซึ่งแท้ที่จริงในระหว่างนั้นผู้จัดสรรยังไม่ได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินบริเวณที่จะจัดสรรเลยแม้แต่น้อย ก็เปิดให้ประชาชนทั่วไป เข้าจองตามแปลงย่อยในแผนผังที่จัดทำขึ้นนั้น ในการจอง ผู้จองจะต้องนำเงินไปชำระให้แก่ผู้จัดสรรด้วยเป็นค่าจอง ตั้งแต่ห้าพันบาท ถึงสองหมื่นบาท แล้วแต่ราคาที่ดินจะมากหรือน้อยและความต้องการของประชาชนมากน้อยแตกต่างกันไป

เงินที่ประชาชนนำมาชำระเป็นค่าจองดังกล่าวเมื่อรวมกันหลาย ๆ ราย ก็จะมีจำนวนที่มากพอที่ผู้จัดสรรสามารถนำไปใช้เป็นทุนในการหมุนเวียนได้ ในการชำระเงินค่าจอง ประชาชนจะได้รับเพียงใบรับเงินไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น ซึ่งหากผู้จัดสรรไม่ดำเนินการจัดสรรหรือหลบหนีไป ผู้ที่ไปวางเงินจองไว้ก็จะต้องเป็นฝ่ายที่เสียหายอย่างแน่นอน

(2) เงินคาวน หลังจากผู้จัดสรรเปิดให้ประชาชนจองที่ดินจัดสรรพร้อมชำระค่าจองแล้ว หากผู้จัดสรรจะดำเนินการต่อไปก็จะให้ประชาชนชำระเงินงวดแรกหรือเงินคาวน ก่อนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน 30-40% ของราคาที่ดินจัดสรรแต่ละแปลง โดยมีข้อเสนอว่าผู้ซื้อสามารถผ่อนชำระเงินคาวนได้นานตั้งแต่ 12 เดือน ถึง 24 เดือนโดยไม่เสียดอกเบี้ย ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นที่พอใจแก่ผู้ซื้อ เพราะสามารถผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ได้ ไม่ต้องจ่ายเป็นเงินก้อนทีเดียว การเปิดโอกาสให้ผ่อนคาวนจึงเป็นการโฆษณาจูงใจที่ได้ผล และผู้จัดสรรก็สามารถนำเงินที่ประชาชนผู้ซื้อผ่อนชำระมานั้นไปลงทุนในการดำเนินการจัดสรรที่ดินได้

ในขณะที่ผู้ซื้อทยอยผ่อนเงินคาวนเป็นงวด ๆ นั้น ผู้จัดสรรอาจยังไม่ได้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินจัดสรรเลย แม้แต่การยื่นขออนุญาตจัดสรรจากทางราชการ การ

กระทำเช่นนั้นนอกจากจะเป็นการเอาเปรียบผู้ซื้อแล้ว ผู้ซื้อยังไม่มีหลักประกันอะไรเลยในกรณีที่ผู้จัดสรรไม่ดำเนินการจัดสรรที่ดินต่อไป ซึ่งสาเหตุที่ผู้จัดสรรไม่ดำเนินการจัดสรรที่ดินต่อไปนั้น อาจมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น

1. ผู้จัดสรรประเภทขาดความรับผิดชอบ คือเมื่อมีประชาชนให้ความสนใจมาจองน้อยและผ่อนค่างน้อย ผู้จัดสรรเห็นว่าจะขาดทุนจึงล้มเลิกโครงการไป
2. ผู้จัดสรรผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ทำไว้กับเจ้าของที่ดินเดิม ทำให้เจ้าของที่ดินเดิมบอกเลิกสัญญา ผู้จัดสรรจึงไม่มีที่ดินที่จะทำการจัดสรรต่อไปได้
3. ผู้จัดสรรขาดความรู้ในเรื่องการบริหารการเงิน ผู้จัดสรรประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้จัดสรรหน้าใหม่เห็นผู้จัดสรรอื่น ๆ ดำเนินการมีกำไรก็อยากจะลองทำดูบ้างโดยไม่ศึกษาวิธีการให้เสียก่อน
4. เจ้าของที่ดินเดิมผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน เพราะมีคนอื่นมาให้ราคาที่ดินสูงกว่าที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้กับผู้จัดสรร ทำให้ผู้จัดสรรไม่มีที่ดินที่จะมาดำเนินการต่อไปได้
5. วัสดุก่อสร้างขึ้นราคาหรือขาดแคลน
6. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้นมากจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้
7. ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรจากทางราชการ ซึ่งมีน้อยรายมาก
8. ภาวะการผันผวนทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรที่ดิน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่นปัญหาค่าแรงกรรมกร ผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น

(3) การทำสัญญา

การจัดสรรที่ดิน คือการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป¹⁶ การจัดจำหน่ายผู้จัดสรรจะต้องได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเสียก่อน¹⁷ และการทำสัญญาระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อ

¹⁶ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 1.

¹⁷ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 10.

ที่ดินจัดสรร จะต้องทำเป็นสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁸

แต่ความเป็นจริงในปัจจุบัน ผู้จัดสรรส่วนใหญ่จะให้ผู้ซื้อทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร แล้วจึงทำการผ่อนชำระเงินค่างวดดังกล่าว และสัญญาจะซื้อจะขายนั้น ผู้จัดสรรจะเป็นผู้กำหนดหรือเขียนสัญญาขึ้นมาแต่ฝ่ายเดียว แล้วให้ประชาชนผู้ซื้อลงนามในสัญญาสาระสำคัญของสัญญาจะซื้อจะขายที่ผู้จัดสรรกำหนดขึ้นฝ่ายเดียวนั้นส่วนใหญ่จะมีรายละเอียดดังนี้

1. กำหนดหมายเลขของที่ดินแปลงย่อยที่ประชาชนจองไว้ว่าเป็นที่ดินแปลงย่อยหมายเลขที่เท่าใด (เป็นหมายเลขกำกับแปลงที่ผู้จัดสรรกำหนดขึ้นมิใช่หมายเลขโฉนดที่ดิน) ตามแผนผังที่ผู้จัดสรรทำขึ้น ในการทำสัญญาจะซื้อจะขายต่อกัน ระหว่างผู้จัดสรรกับประชาชนผู้ซื้อ

2. กำหนดหลักเกณฑ์การชำระเงินค่างวดของประชาชนที่ซื้อว่า จะต้องชำระเงินค่างวดแก่ผู้จัดสรรเป็นรายเดือน ๆ ละ เท่าไร จำนวนกี่เดือน ซึ่งโดยมากจำนวนเดือนนั้น ก็ตามที่ผู้จัดสรรคาดการณ์ว่าจะดำเนินการเสร็จ สามารถโอนที่ดินให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้

3. กำหนดการผัดผ่อนชำระเงินค่างวดของประชาชนผู้ซื้อว่า หากผัดผ่อนชำระถึงงวด ผู้จัดสรรมีสิทธิเลิกสัญญาจะซื้อจะขาย และริบมัดจำ และเงินที่ชำระไปแล้วทั้งหมด ซึ่งส่วนมากจะกำหนดไว้สองงวดติดต่อกัน (ใช้หลักการของสัญญาเช่าซื้อที่กำหนด)

4. กำหนดเวลาที่ผู้จัดสรรจะดำเนินการให้แล้วเสร็จ พร้อมทั้งจะโอนที่ดินจัดสรรแก่ประชาชนผู้ซื้อได้ ซึ่งโดยมากก็จะเป็นกำหนดระยะเวลาเดียวกับที่กำหนดให้ประชาชนผู้ซื้อผ่อนชำระเงินค่างวด

5. กำหนดการผัดผ่อนชำระหนี้ของผู้จัดสรรว่า หากผู้จัดสรรผัดผ่อนไม่สามารถโอนที่ดินให้ได้ภายในกำหนด ประชาชนผู้ซื้อสามารถบอกเลิกสัญญา และเรียกเงินที่ชำระไปแล้วทั้งหมดคืนได้พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย หรือผู้จัดสรรบางรายอาจจะไม่กำหนดไว้ด้วยซ้ำไป

¹⁸ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19.

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างข้อความในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน ที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดแบบข้อความนำมาใช้กับประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขความรับผิดชอบของผู้จะซื้อและผู้จะขาย

ตัวอย่างที่ 1 หมู่บ้านในเขตคลังชั้น

.....

"ข้อ 2 ... โดยผู้จะซื้อต้องชำระภายในวันที่ 5 ของแต่ละเดือน ในกรณีที่ชำระเงินเป็นเช็ค จะถือว่าสมบูรณ์ตามข้อ 2 นี้ต่อเมื่อได้รับเงินตามเช็คนั้นแล้ว

เงินที่ผู้จะซื้อชำระเป็นรายเดือนนี้ ถือเป็นเงินมัดจำ หากผู้จะซื้อขาดผ่อนชำระเป็นเวลา 2 เดือนติดต่อกันให้ถือว่าเป็นการผิดสัญญา"

.....

"ข้อ 4 ผู้จะขายสัญญาว่าจะใช้เวลาปลูกสร้างบ้าน 18 เดือน นับจากวันทำสัญญา

.....

"ข้อ 7 หากผู้จะซื้อผิดสัญญาด้วยประการใดประการหนึ่ง ผู้จะซื้อยอมให้ผู้จะขายมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและรับเงินที่ชำระไว้แล้ว และให้ถือว่าผู้จะซื้อไม่มีความประสงค์จะทำการซื้อขายตามสัญญานี้ต่อไป และหากผู้จะซื้อได้เข้าพักอาศัยในบ้านตามสัญญานี้แล้ว ผู้จะซื้อยินยอมที่จะย้ายออกจากบ้าน โดยจะไม่เรียกร้องค่าตอบแทนหรือค่าเสียหาย ใด ๆ จากผู้จะขายทั้งสิ้น

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นผู้จะขายไม่จำ เป็นต้องบอกกล่าวหรือ เตือนผู้จะซื้อแต่ประการใด

.....

"ข้อ 8 หากผู้จะขายผิดสัญญาประการใดประการหนึ่ง ผู้จะขายยินยอมให้ผู้จะซื้อฟ้องร้องผู้จะขายเรียกค่าเสียหายและให้ปฏิบัติตามสัญญา"

.....

สัญญานับนี้กำหนดการผิดนัดของผู้จะซื้อว่าหากไม่ผ่อนชำระ 2 เดือนติดต่อกัน ผู้จะขายมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและรับเงินที่ได้รับชำระไว้แล้วทั้งหมด แต่หากผู้จะขายผิดสัญญา ผู้จะซื้อต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายและให้ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งสัญญาข้อ 8 นี้แม้ว่าจะไม่ได้เขียนเอาไว้ หรือแม้ผู้จะขายไม่ยินยอมให้ฟ้องร้อง ผู้จะซื้อก็มีสิทธิ์ตามกฎหมายที่จะฟ้องบังคับผู้จะขาย

ได้อยู่แล้ว เพียงแต่จะฟ้องบังคับได้แค่ไหนเพราะในสัญญาไม่มีกำหนดความรับผิดชอบของผู้จะขายไว้ว่าจะรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอย่างไรบ้าง

ตัวอย่างที่ 2 หมู่บ้านในเขตจังหวัดนครพนม

.....

"ข้อ 2. ...

หากผู้จะซื้อผิดนัดชำระเงินงวดใดงวดหนึ่ง ตกลงยินยอมชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าปรับในอัตราร้อยละ 5 ของยอดเงินที่ค้างชำระ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี นับแต่วันผิดนัดเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระให้แล้วเสร็จ"

.....

"ข้อ 9 ผู้จะซื้อตกลงยินยอมรับว่าจะไม่โอนสิทธิ์ตามสัญญาฉบับนี้ให้กับบุคคลอื่นใด เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้จะขายก่อน และผู้จะซื้อยินยอมชำระค่าโอนสิทธิ์ให้ผู้จะขายเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน)"

.....

"ข้อ 10 หากผู้จะซื้อผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งนอกจากที่กล่าวไว้โดยเฉพาะในข้อนี้แล้ว ผู้จะขายมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและริบเงินที่ผู้จะซื้อได้ชำระให้แก่ผู้จะขายไว้แล้วทั้งหมดทันทีด้วย แม้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างนี้ได้โอนจดทะเบียนเป็นของผู้จะซื้อเรียบร้อยแล้ว ผู้จะซื้อตกลงสัญญาให้หนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างนี้มีผลใช้บังคับตลอดไป"

.....

สัญญาฉบับนี้ หากผู้ซื้อผิดนัดชำระเงินงวดใดงวดหนึ่งจะต้องเสียค่าปรับในอัตราร้อยละ 5 ของเงินที่ค้างชำระและยังต้องเสียดอกเบี้ยอีกร้อยละ 15 ต่อปีนับแต่วันผิดนัดด้วย จนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ ผู้จะขายยังมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและริบเงินที่ผู้จะซื้อได้ชำระแล้วทั้งหมดด้วยแม้ว่าจะจดทะเบียนโอนเป็นของผู้จะซื้อแล้วก็ตาม แต่ไม่มีข้อสัญญาในกรณีที่ผู้จะขายผิดสัญญาไว้เลย

นอกจากนั้นหากผู้จะซื้อต้องการโอนสิทธิ์การซื้อไปยังบุคคลอื่น จะต้องจ่ายค่าโอนสิทธิ์แก่ผู้จะขายเป็นเงิน 10,000 บาท อีกด้วย ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิ์ของผู้จะซื้อว่าหากจะมีการโอนสิทธิ์การซื้อไปยังบุคคลภายนอกจะต้องเสียค่าตอบแทนแก่ผู้จะขายก่อนจึงจะโอนได้ ถือเป็นการเอาเปรียบผู้จะซื้ออย่างมาก เพราะการโอนสิทธิ์การซื้อนั้นไม่ได้ทำให้ผู้จะขายเสียสิทธิ์อะไรเลย เพียงแต่ต้องการค่าตอบแทนเป็นเงินกินเปล่าเท่านั้น

ตัวอย่างที่ 3 ทาวน์เฮ้าส์ในเขตบางขุนนนท์

.....

"ข้อ 7 ถ้าผู้จะซื้อผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือผิดนัดไม่ชำระเงินงวดใดงวดหนึ่งก็ดี ผู้จะซื้อยินยอมให้ถือว่าผิดสัญญาทั้งหมดและยินยอมให้ผู้จะขายริบเงินที่ได้รับชำระไว้แล้วทั้งหมด พร้อมทั้งยินยอมให้ผู้จะขายบอกเลิกสัญญานี้เสียทันที ถ้าผู้จะขายผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใดหรือไม่ยอมขายตามสัญญานี้ ผู้จะขายยินยอมคืนเงินที่ได้รับไว้ตามสัญญานี้ทั้งหมด และยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้จะซื้อเท่าอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี นับแต่วันที่ผิดสัญญา ..."

.....

สัญญานี้กำหนดการผิดนัดของผู้จะซื้อว่า หากผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง หรือผิดนัดชำระเงินงวดใดงวดหนึ่ง ผู้จะขายมีสิทธิ์บอกเลิกสัญญาและริบเงินที่ผ่อนชำระไปแล้วทั้งหมด แต่หากผู้จะขายผิดสัญญา ผู้จะขายเพียงแต่คืนเงินที่ได้รับไว้พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปีเท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าผู้จะขายยินยอมชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดกับผู้จะซื้ออย่างใดบ้าง เพราะเงินที่ผู้จะขายยอมคืนแก่ผู้จะซื้อนั้น เป็นเงินของผู้จะซื้อเองที่มีสิทธิ์โดยชอบที่จะได้รับคืนอยู่แล้ว เมื่อผู้จะขายผิดสัญญา

ตัวอย่างที่ 4 หมู่บ้านในเขตบางกะปิ

.....

"ข้อ 3 หากผู้จะซื้อผิดนัดชำระเงินหรือชำระให้ไม่เต็มจำนวนตามข้อ 2 ผู้จะซื้อยินยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้จะขายในอัตรา 1.25% ต่อเดือนของยอดเงินที่ได้ผิดนัด หรือมิฉะนั้น

ยินยอมให้ผู้จะขายใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและริบเงินที่ผู้จะซื้อได้ชำระให้แก่ผู้จะขายมาแล้วทั้งหมดก็ได้"

.....

"ข้อ 8 หากผู้จะซื้อมีความประสงค์จะเปลี่ยนนิติกรรม จะซื้อจะขายแก่บุคคลที่สาม ผู้จะซื้อต้องเสียค่าเปลี่ยนสัญญาจะซื้อจะขายครั้งละ 3,000 บาท (สามพันบาทถ้วน) ให้แก่ผู้จะขายเป็นค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนสัญญา"

.....

"ข้อ 10 หากผู้จะซื้อผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งหรือผิดนัดการชำระเงินงวดใดงวดหนึ่งตามที่ระบุไว้ในข้อ 2 ให้ถือว่าผิดนัดทั้งหมด สัญญานี้มีอันเป็นระงับ ผู้จะขายมีสิทธิยกเลิกเพิกถอนสัญญาได้โดยมิต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และให้มีสิทธิที่จะริบเงินของผู้จะซื้อที่ได้ชำระให้แก่ผู้จะขายไว้แล้วทั้งหมดได้ด้วย ผู้จะขายมีสิทธินำที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแปลงดังกล่าวในสัญญาไปทำสัญญาขายให้กับผู้อื่นต่อไปได้ทันที"

.....

สัญญาจะซื้อขายฉบับนี้ หากผู้จะซื้อต้องการโอนสิทธิการจะซื้อแก่บุคคลอื่นจะต้องเสียค่าเปลี่ยนสัญญาให้แก่ผู้จะขายด้วย 3,000 บาท และหากผู้จะซื้อผิดนัดชำระเงินงวดหนึ่งก็จะต้องเสียดอกเบี้ยแก่ผู้จะขายในอัตราร้อยละ 1.25 ต่อเดือน หรือผู้จะขายมีสิทธิบอกเลิกสัญญาพร้อมกับริบเงินที่ผู้จะซื้อชำระแก่ผู้จะขายแล้วทั้งหมดด้วย แต่ไม่มีข้อความกำหนดความรับผิดของผู้จะขายในกรณีที่ผู้จะขายผิดนัดชำระหนี้หรือชำระหนี้ล่าช้า แต่อย่างไรก็ดี ถือเป็นสัญญาที่กำหนดความรับผิดของผู้จะซื้อฝ่ายเดียว โดยผู้จะขายไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย หากผู้จะขายผิดสัญญา ถือเป็นสัญญาที่ไม่มีความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้บริโภคอย่างมาก

จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ไม่ได้บัญญัติ เรื่องการทำสัญญาระหว่างผู้จัดสรรกับประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรร ก่อนที่ผู้จัดสรรจะได้รับใบอนุญาตจัดสรรไว้ แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น ผู้จัดสรรจะให้ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินไว้กับผู้จัดสรร ทั้งที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรได้ และทั้งที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินได้แล้วก็ตาม

(5) การฟ้องเรียกค่าเสียหาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการของผู้จัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ จะให้ผู้ซื้อวางเงินจองไว้ก่อนในลำดับแรก ต่อมาก็ให้ผู้ซื้อทำสัญญาจะซื้อจะขายแล้วให้ผ่อนชำระเงินค่างวดเป็นรายเดือนในขณะที่ผู้จัดสรรอาจจะไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่จะนำมาจัดสรรนั้นเลย และโอกาสที่จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ซื้อมีมากในกรณีที่ผู้จัดสรรไม่ดำเนินการจัดสรรที่ดินต่อไปหรือผู้จัดสรรผิดสัญญาจะซื้อจะขายที่ทำไว้กับประชาชนผู้ซื้อ ไม่ว่าจะ เป็นเงินจอง เงินค่างวด ที่ผ่อนชำระไปแล้ว ปัญหาที่ตามมาคือ ประชาชนจะได้รับชดเชย ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเรียกเงินที่ชำระแก่ผู้จัดสรรไปแล้วคืนมาได้มากน้อยแค่ไหนเพราะว่า

1. ประชาชนโดยทั่วไปขาดความรู้เรื่องสัญญาที่ทำกับผู้จัดสรร จึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบตั้งแต่ทำสัญญาแล้ว
 2. การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต้องไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกว่าจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายก็เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก
 3. บางครั้งผู้จัดสรรที่ดินหลบหนีไป ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะดำเนินคดีได้ หรือผู้จัดสรรที่เป็นนิติบุคคลแล้วภายหลังมีการจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลนั้นไป
- ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาในปัจจุบันจากการจัดสรรที่ดินของเอกชนโดยที่ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายซึ่งได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินเลย

3.2.2 การดำเนินคดีหลังจากได้รับใบอนุญาตจัดสรร

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 วรรค 1 บัญญัติว่า "การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไซ้รู้ ท่านว่า เป็นโมฆะ . . ." และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100 บัญญัติว่า

"อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น . . ." จะเห็นได้ว่าการทำสัญญาซื้อขายที่ดินนั้น จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่จดทะเบียนสิทธินิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินก็คือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวมาในข้อ 3.2.1 นั้น เป็นเพียงสัญญาที่ทำกันไว้เป็นหลักฐานว่า จะมีการทำสัญญาซื้อขายกันอีกครั้งในภายหลัง หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะซื้อจะขาย คู่กรณีก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องบังคับคดีให้เป็นไปตามสัญญาจะซื้อจะขายนั้นได้ แต่ที่ดินที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายกันนั้น กรรมสิทธิ์ยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อ เพราะฉะนั้นสัญญาจะซื้อจะขายจึงไม่ต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ผิดกับสัญญาซื้อขาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อขายกันโอนไปยังผู้ซื้อทันที ที่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การซื้อขายที่ดินจัดสรรก็เหมือนการซื้อขายที่ดินทั่วไป ต่างกันตรงที่การซื้อขายหรือการให้ไ้มาซึ่งที่ดินจัดสรรนั้นมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515)

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19-26 ใ้บัญญัติไว้ถึง การให้ไ้มาซึ่งที่ดินจัดสรร หรือการทำสัญญาซื้อขายที่ดินจัดสรร ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) สัญญาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อให้ไ้มาซึ่งที่ดินจัดสรร ต้องทำเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁹คือ จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ว่าในการดำเนินการจัดสรรที่ดินนั้น จะยังไม่ได้ดำเนินการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงย่อยออกมาหรือมีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงย่อยมาแล้ว แต่ยังไม่ชำระราคาที่ดิน แปลงที่ซื้อนั้นยังไม่ครบถ้วนตามราคาที่ดินที่ตกลงกันไว้ก็ตาม ก็จะต้องดำเนินการนำไปจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม โอนกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินแปลงย่อย หรือตามแผนผังที่ได้รับอนุญาตนั้นไปยังผู้ซื้อที่ดิน

¹⁹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19.

จัดสรรทันที โดยให้ผู้จัดสรรมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ สำหรับราคาที่ดินเท่าที่ค้างชำระอยู่

กรณีที่ยังไม่ได้แบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงย่อยออกมา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน²⁰ เป็นหลักฐานไว้ จดบันทึกสาระสำคัญแทนโฉนดที่ดินแปลงย่อย เมื่อออกโฉนดที่ดินแปลงย่อยแล้ว จึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนซื้อขายลงในโฉนดที่ดินแปลงย่อยนั้น ตามที่ได้บันทึกไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินที่ทำขึ้นก่อนนั้น²¹

(2) การชำระราคาที่ดินบางส่วนที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรชำระแก่ผู้จัดสรรนั้น ผู้จัดสรรจะต้องจัดทำบัญชีส่งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทุกเดือน เพื่อนำไปจดทะเบียนชำระราคาที่ดินนั้นไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน²²

(3) เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้ว ให้ผู้จัดสรรทำหลักฐานให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อนำไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือจดบันทึกลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน หรือโฉนดที่ดินแปลงย่อยแล้วแต่กรณี²³

มาตรการหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 19-26 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) นี้ จะเห็นว่าเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนด การได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประชาชน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับกรรมสิทธิในที่ดินจัดสรรทันที แม้ว่าจะชำระราคายังไม่ครบถ้วนก็ตามและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้จัดสรร มาตรการดังกล่าวก็ได้ให้มีการจดทะเบียนบุริมสิทธิในมูลซื้อขายที่ดินจัดสรรนั้น สำหรับราคาของที่ดินที่ยังค้างชำระอยู่ โดยให้ถือเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวล

²⁰ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 20.

²¹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 21.

²²ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 25.

²³ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 26.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายผู้ซื้อ ก็มั่นใจได้ว่า เมื่อตนตกลงซื้อที่ดินจัดสรรแล้ว ระหว่างเวลาที่ผู้จัดสรรยังดำเนินการไม่เสร็จ เรียบร้อย พร้อมทั้งจะจดทะเบียนโอนที่ดินให้ตนนั้น ผู้ซื้อได้ชำระราคาไปเรื่อย ๆ ผู้ซื้อก็ได้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อนั้นแน่นอน เพราะมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อแล้วในระหว่างที่ยังผ่อนชำระราคาไม่ครบถ้วน ในขณะที่เดียวกันผู้จัดสรรก็ไม่ได้เสียเปรียบ หรือเสียหายอะไร เพราะผู้จัดสรรมีกรรมสิทธิ์ในมูลซื้อขายที่ดินจัดสรรนั้นอยู่แล้ว หากผู้ซื้อไปทำนิติกรรมใด อันก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินขึ้น อันจะทำให้เสื่อมเสียแก่กรรมสิทธิ์นั้น โดยผู้จัดสรรไม่ได้ยินยอมด้วย ผู้จัดสรรก็มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอน นิติกรรมนั้นได้²⁴ หรือหากผู้ซื้อผิดนัดไม่ชำระราคาตั้งแต่สอง คราวติดต่อกัน ผู้จัดสรรก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเอาราคาที่ค้างทั้งหมดก็ได้²⁵ เช่นเดียวกัน หรือหากมีการบังคับชำระหนี้ ของผู้ซื้อจากที่ดินจัดสรรนั้น ผู้จัดสรรก็ย่อมมีสิทธิเรียกเอาราคาที่ ดินที่ผู้ซื้อยังค้างชำระได้ก่อนเจ้าหนี้สามัญคนอื่น ๆ²⁶

การจดทะเบียนจัดสรรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19-26 นั้น ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การจดทะเบียนในโฉนดที่ดิน การทำสัญญาซื้อขาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินจัดสรร ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2516 มีรายละเอียดดังนี้

การจดทะเบียนและยกเลิกการจัดสรรที่ดิน

1. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน พร้อมทั้งแผนผัง โครงการและวิธีการรายใด จากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินแล้ว ให้จดทะเบียนข้อความ ลงในโฉนดที่ดินทุกแปลงภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต ทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและ

²⁴ประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 23.

²⁵ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 24.

²⁶ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 276.

ฉบับเจ้าของที่ดินในสารบัญญัติทะเบียนบรรทัดแรก หรือให้รายการสุดท้ายแล้วแต่กรณีด้วยอักษรแดงให้ตรงกันว่า "ที่ดินแปลงนี้อยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดิน" แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมด้วย วัน เดือน ปี กำกับไว้

ในกรณีที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อย ภายหลังจากที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินอนุญาตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจกแจ้งในโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกทุกแปลงทันทีโดยปฏิบัติเช่นเดียวกับที่กล่าวในวรรคแรก

2. เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ประกาศยกเลิกการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ข้อ 29 วรรค 3 หรือสั่งยกเลิกการจัดสรรที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนตามข้อ 31 ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยกเลิกลงในโฉนดที่ดินแปลงที่ยกเลิก แต่ถ้ายกเลิกบางส่วน of โฉนดที่ดิน ต้องให้ผู้จัดสรรที่ดินยื่นขอรังวัดแบ่งแยก โดยพยายามให้แปลงคงเหลืออยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดิน ส่วนแปลงที่แยกไปให้บันทึกยกเลิกลงในโฉนดที่ดิน

การบันทึกยกเลิกการจัดสรรที่ดินตามวรรคแรก ให้บันทึกลงในโฉนดที่ดินทั้งฉบับสำนักงานที่ดิน และฉบับเจ้าของที่ดินให้มีข้อความตรงกันว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้สั่งยกเลิกการจัดสรรที่ดินตามคำสั่ง ฉบับที่ ลงวันที่ .. เดือน..... พ.ศ. แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมด้วย วัน เดือน ปี กำกับไว้

การทำสัญญาซื้อขาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการจดทะเบียนนิติกรรม

3. ให้มีสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินตามแบบ จ.ส.6 ท้ายระเบียบนี้ เพื่อเป็นทะเบียนสำหรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในขณะที่ยังไม่ได้ทำการออกโฉนดที่ดินจัดสรรเป็นแปลงย่อย และเพื่อจดทะเบียนการชำระราคาที่ดิน สมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินนี้ให้ใช้รายละเอียด 1 เล่ม ถ้าไม่พอให้ใช้เล่มต่อไป

อนึ่งการจดทะเบียนการชำระราคาที่ดินนั้น ไม่ว่าจะได้มีการออกโฉนดแปลงย่อยแล้ว หรือไม่ก็ตาม จะต้องจดทะเบียนลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินทั้งสิ้น ตามข้อ 25 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว

4. เมื่อผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยื่นคำขอจดทะเบียนซื้อขายต่อเจ้าพนักงานที่ดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ที่ดินจัดสรรยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย แต่ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำแผนผังแสดงการแบ่งที่ดินไว้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนลงใน ท.ค.1 และทำสัญญาซื้อขายตามแบบ จ.ส.7 และจดทะเบียนลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้ ถ้าคู่กรณียื่นคำขอจดทะเบียนซื้อขายกัน ในวันจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดินเป็นแปลงย่อย ให้ทำสัญญาซื้อขายตามแบบ ท.ค. 13 ก. ตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้

(2) ถ้าที่ดินจัดสรรนั้นมีโฉนดที่ดินที่ได้แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวน และปฏิบัติตามระเบียบวิธีการปกติ และทำสัญญาซื้อขายตามแบบ ท.ค.13 ถ้าเป็นกรณีที่ยังมีบุริมสิทธิอยู่ก็ให้เพิ่มข้อความลงตาม ข้อ 3 แห่งสัญญาตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้ โดยมีต้องทำบันทึกข้อตกลงเรื่องบุริมสิทธิอีก และเมื่อได้จดทะเบียนซื้อขายเสร็จแล้ว ในกรณีมีการค้างชำระราคาที่ดิน ให้หมายเหตุด้วยอักษรแดงในรายการจดทะเบียนซื้อขายว่า "ที่ดินแปลงนี้ผู้ขายมีบุริมสิทธิ" แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมด้วยวัน เดือน ปี กำกับไว้

(3) ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ซึ่งได้จดทะเบียนการซื้อขายไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน ในขณะที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย มีความประสงค์จะทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก ซึ่งกฎหมายบังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้คู่กรณี ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเช่นเดียวกับ (1) โดยอนุโลม

5. ในกรณีที่ได้จดทะเบียนซื้อขาย หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทอื่นไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินแล้ว ภายหลังมีการจดทะเบียนแบ่งแยกและได้ออกโฉนดที่ดินเป็นแปลงย่อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินยกรายการจดทะเบียน ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินมาจัดแจ้งไว้ในสารบัญชจดทะเบียนโฉนดแปลงแยกนั้น ทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกัน และในกรณีที่มีการค้างชำระราคาที่ดินให้หมายเหตุด้วยอักษรแดงในรายการจดทะเบียนว่า "ที่ดินแปลงนี้ผู้ขายมีบุริมสิทธิ" แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมด้วยวัน เดือน ปี กำกับไว้

การจดทะเบียนการชำระราคาที่ดิน

6. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับบัญชีการชำระราคาที่ดิน ตามแบบ จ.ส.8 จากผู้จัดสรรที่ดินแล้ว ให้บันทึกจำนวนเงินตามคราวที่ชำระลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินโดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินยังมิได้ส่งบัญชีการชำระราคาที่ดินมายังเจ้าพนักงานที่ดิน และเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ร้องขอให้จดทะเบียนการชำระราคาที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ข้อ 25 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งให้แนบหลักฐานแสดงว่าได้มีการชำระราคาที่ดินแล้ว ถ้าเป็นที่เชื่อได้ว่า มีการชำระราคาที่ดินกันแล้วจริง ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการชำระราคาตามที่ปรากฏหลักฐานนั้นลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน

ในการบันทึกการชำระราคาลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อย่อกำกับไว้ทุกรายการตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้

การจดทะเบียนการชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้ว

7. ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้นำหลักฐานมาแสดงเป็นที่เชื่อได้ว่า ได้มีการชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนที่ไว้ลงในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินใต้รายการจดทะเบียนสุดท้ายว่า "ได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้ว" แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ พร้อมด้วย วัน เดือน ปี กำกับไว้ ถ้าได้มีโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้ว ก็ให้จดทะเบียนที่ลงไว้ในสารบัญชจดทะเบียนหลังโฉนดที่ดินฉบับที่แบ่งแยกทั้งฉบับสำนักงานที่ดิน และฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกับสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมทั้งวัน เดือน ปี กำกับไว้

การขอแบ่งแยก และจดทะเบียนแบ่งแยก

8. เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินจัดสรร ให้ใช้ชื่อประเภทในคำขอว่า "แบ่งจัดสรร" และเมื่อจดทะเบียนให้ใช้ชื่อประเภทการจดทะเบียนว่า "แบ่งจัดสรร"

การแก้สารบัญรายชื่อ สารบัญที่ดิน และการทำบัตรรายชื่อผู้มีสิทธิในที่ดินให้ใช้อักษรย่อว่า "บ.จ."

9. การจดทะเบียนแบ่งแยกในโฉนดที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้ปฏิบัติดังนี้

- (1) ถ้าที่ดินที่แบ่งออกแปลงใดได้มีการจำหน่ายในขณะที่จดทะเบียนแบ่งแยกให้จดทะเบียนในสารบัญจดทะเบียนทำนองเดียวกับวิธีการจดทะเบียนประเภทแบ่งขาย
- (2) ถ้าที่ดินที่แบ่งออกแปลงใดยังมีได้ มีการจำหน่ายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้จดทะเบียนในสารบัญจดทะเบียนทำนองเดียวกับวิธีการจดทะเบียนประเภทแบ่งแยกในนามเดิม
- (3) ถ้าที่ดินที่แบ่งออกแปลงใดได้จำหน่ายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไปก่อน การจดทะเบียนแบ่งแยกแล้ว และยังไม่เหลืออยู่เป็นของผู้จัดสรรที่ดินบางแปลงปะปนกันอยู่ ให้จดทะเบียนในสารบัญจดทะเบียนทำนองเดียวกับวิธีการจดทะเบียนแบ่งขาย หรือแบ่งในนามเดิม หรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์แล้วแต่กรณี ตามตัวอย่างท้ายระเบียบนี้

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนตามวิธีการแบ่งขาย แบ่งในนามเดิม หรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ด้วยก็ตาม ให้ใช้ชื่อประเภทการจดทะเบียนว่า "แบ่งจัดสรร" ทั้งสิ้น

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการที่กล่าวมาตามข้อ 19-26 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) เป็นหลักการที่ดีมาก เมื่อพิจารณาในด้านผู้จัดสรรที่สุจริตก็ไม่ได้เสียหาย หรือเสียเปรียบแต่อย่างใด แต่กลับเป็นประโยชน์หรือคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างได้ผล เป็นมาตรการที่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมั่นใจได้ว่า ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อมั่นแน่นอน และมาตรการหรือหลักการดังกล่าว ก็ยังมีบัญญัติถึงไว้ในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. มาตรา 28-35 ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญ เช่นเดียวกันกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19-26

ในทางปฏิบัติ การได้มาซึ่งที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรและผู้ซื้อนั้น ปัจจุบันมิได้ปฏิบัติหรือไม่เคยมีการปฏิบัติตามบทบัญญัติในข้อ 19-26 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัตินั้น ผู้จัดสรรเกือบทั้งหมดในปัจจุบันจะใช้วิธีการทำสัญญา จะซื้อจะขายกันเองกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าว อาจจัดทำขึ้นก่อนได้รับใบอนุญาตจัดสรรจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรดังกล่าวมาแล้วใน หัวข้อ 3.2.1 หรืออาจจะทำขึ้นหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรแล้วก็ตาม เมื่อทำสัญญาจะซื้อจะขายกันแล้ว ก็มักจะตกลงให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรผ่อนชำระเงินค่างวดแก่ผู้จัดสรรในระหว่างที่ผู้จัดสรรดำเนินการ แบ่งแยกหรือสร้างบ้าน (อาคาร) ยังไม่แล้วเสร็จ และเมื่อผู้จัดสรรดำเนินการเสร็จแล้ว ขณะเดียวกันผู้ซื้อก็ชำระเงินค่างวดหมดแล้ว หรือชำระหมดไปก่อนนานแล้ว (ตาม ที่ผู้จัดสรรคาดการณ์เอาไว้ล่วงหน้า) ผู้จัดสรรก็จะดำเนินการโอนที่ดินจัดสรร (พร้อมอาคาร) นั้น ให้แก่ผู้ซื้อ ขณะเดียวกันก็ให้ผู้ซื้อจดทะเบียนจำนองที่ดินนั้นกับธนาคาร หรือสถาบันการเงิน ที่ผู้จัดสรรตกลงเตรียมการไว้ก่อนแล้ว จำนองตามจำนวนเงินที่ผู้ซื้อค้างชำระอยู่ แล้วธนาคาร หรือสถาบันการเงินดังกล่าว ก็จะจ่ายเงินที่ผู้ซื้อทำสัญญากู้และจำนองนั้นแก่ผู้จัดสรรไป ส่วนผู้ซื้อ บางรายที่สามารถชำระเงินส่วนที่เหลือทั้งหมดแก่ผู้จัดสรรได้ ก็จดทะเบียนโอนที่ดินกันได้เลย โดยไม่ต้องจดทะเบียนจำนองกับธนาคารอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้จัดสรรเกือบทุกรายปฏิบัติกันในขณะที่ ซึ่งถ้าหากมีการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามครรลองข้อตกลง จนถึงขั้นจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อกันแล้วก็นับว่า ประชาชนผู้ซื้อยังไม่ได้รับความเสียหาย เพียงแต่ในระยะเวลาก่อนที่จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าว คือช่วงเวลาที่ผู้ซื้อได้ผ่อนชำระราคา (เงินค่างวด) บางส่วน นั้น มีหลักประกันอะไรบ้างแก่ประชาชนที่กำลังผ่อนชำระราคาอยู่นั้นว่า เขาจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตกลงซื้อนั้นแน่นอน นอกจากสำเนาหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายฉบับเดียว พร้อมกับใบเสร็จรับเงินที่ผู้จัดสรรออกให้มาแต่ละงวดนั้น ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องเสี่ยงกับการสูญเสียเงินที่ผ่อนชำระไปแล้วละงวด หรือเสี่ยงต่อการจะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อนั้นหรือไม่ อย่างน้อย ๆ ก็เป็นช่วงเวลาตั้งแต่ 6 เดือนถึง 24 เดือน บางรายอาจมากกว่านั้นก็ได้ เช่น ตัวอย่าง

"หมู่บ้านมหาดไทย" ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทเยาวพรธร จำกัด ได้ดำเนินการทำสัญญาจะซื้อจะขาย บ้าน และที่ดิน ไว้กับข้าราชการและประชาชน ที่ต้องการซื้อบ้านและที่ดิน ในโครงการหมู่บ้านมหาดไทย มาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2530 ผู้ซื้อผ่อนชำระเงินค่างวดตามที่ตกลงกับบริษัทไว้ จนหมดไปแล้ว ตั้งแต่เดือนเมษายน 2532 จนกระทั่งปัจจุบันนี้ บริษัทยังไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อตามที่ตกลงไว้ในสัญญาแต่อย่างใด และบริษัทฯ ก็มีหนังสือไปถึงผู้ซื้อทุกรายว่าบริษัทไม่สามารถสร้างบ้านให้ได้ตามสัญญา แต่จะโอนให้เฉพาะที่ดินตามราคาที่ตกลงไว้เท่านั้น หากไม่เช่นนั้นแล้ว บริษัทฯ ยอมล้มละลาย ปัจจุบันก็อยู่ระหว่างการปรับปรุงและจัดทำสาธารณูปโภคของบริษัท ซึ่งเป็นไปอย่างล่าช้า ยังไม่ทราบว่าผู้ซื้อที่ดินและบ้านในโครงการหมู่บ้านมหาดไทย จะได้รับโอนที่ดินทั้งหมดหรือไม่ และเมื่อไร

จากตัวอย่างที่เห็นยังนับว่า ยังดีกว่าอีกหลาย ๆ หมู่บ้าน เพราะแม้ไม่ได้บ้าน ก็ยังมีโอกาสได้ที่ดินมาบ้าง ทั้งนี้ เพราะกระทรวงมหาดไทยได้เข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด ไม่เช่นนั้นแล้ว ผู้ซื้อคงไม่ได้อะไรเลยเช่นเดียวกับหมู่บ้านอื่น ๆ บางรายที่ประชาชนผ่อนชำระเงินค่างวดไปหมดแล้ว หรือเกือบจะหมดอยู่แล้ว ผู้จัดสรรก็หายหน้าไป หรือไม่ดำเนินการต่อหรือยกเลิกโครงการไปเฉย ๆ ซึ่งถ้าเป็นอย่างนั้น ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าว ก็คงต้องไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี ถ้าหากมีตัวผู้จัดสรร หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบอยู่ให้ฟ้องร้องแต่ถ้าผู้รับผิดชอบหนีไป โอกาสจะได้เงินคืนก็คงจะน้อยมาก และประชาชนแต่ละคนต้องต่างคนต่างไปดำเนินการเอง หากรายใดไม่ดำเนินการ ก็ไม่มีสิทธิได้เงินคืน เพราะทำสัญญากันเอง รัฐไม่สามารถยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องดำเนินการแทนได้

จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนที่เข้าทำสัญญาจะซื้อที่ดินจัดสรร แต่ละคนที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้สิทธิที่ตนควรจะได้หรือความเสียหายที่เกิดกับตน และในการดำเนินการฟ้องร้องนั้น หากมีประชาชนที่เข้าทำสัญญาเป็นร้อย หรือพันราย ต่างคนต่างฟ้องค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องย่อมต้องมาก และทำให้เกิดคดีไปสู่การพิจารณาของศาล จำนวนมากในเวลาใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นการไม่สะดวกที่จะให้ประชาชนจำนวนมากดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อผู้จัดสรรเพียงรายเดียว หากรัฐยื่นมือเข้าไปดำเนินการแทนโดยมีกฎหมายรองรับแล้ว ก็จะเป็นการสะดวกประหยัด และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้มากขึ้นอีกด้วย

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แม้จะมีหลักการในการคุ้มครองประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรไว้ดี ในข้อ 19-26 ที่จะให้ประชาชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรโดยทันที ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติไม่ได้คุ้มครองประชาชนเลย เพราะทางปฏิบัติ ผู้จัดสรรและผู้ซื้อ ไม่ได้ไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ต่อกัน เพียงแต่ทำสัญญาจะซื้อจะขายโดยมีธนาคารหรือสถาบันการเงินเข้ามาเกี่ยวข้องในการชำระราคาภายหลังเท่านั้น สาเหตุที่ไม่มีมีการปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 19-26 นั้น สามารถวิเคราะห์ได้หลายประเด็นด้วยกันคือ

1. ผู้จัดสรร ไม่ได้ดำเนินการให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพราะไม่สามารถโอนแก่ผู้ซื้อได้ เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่ยังติดจำนองกับธนาคารหรือสถาบันการเงินหรือแม้จะปลดภาระใด ๆ ก็ไม่ยากเพิ่มภาระและความยุ่งยากมากขึ้น
2. ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ทราบว่า มีกฎหมายให้สามารถโอนที่ดินจัดสรรแก่ตนได้ ก่อนที่จะชำระราคาครบถ้วน หรือแม้จะทราบก็ไม่สามารถบังคับผู้จัดสรรให้ไปทำการโอนกรรมสิทธิ์แก่ตนก่อนได้ หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ยอมรับโอนกรรมสิทธิ์ในขณะที่สิ่งปลูกสร้างยังจัดทำไม่เรียบร้อย กลัวจะเกิดปัญหาในภายหลัง หรือ
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่พร้อมที่จะมีการจัดทำสมุดทะเบียนจัดสรรและจดทะเบียนจำนวนมาก ๆ ในขณะเดียวกัน หรือมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการดำเนินการดังกล่าว และ
4. สำคัญที่สุดคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ที่บัญญัติไว้ให้ปฏิบัติ คือ ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ซื้อ แต่ไม่มีบทบังคับให้ต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะในข้อ 19 นั้น ไม่มีบทบังคับไว้เลยว่า ให้ผู้จัดสรรดำเนินการ หากไม่ดำเนินการจะมีผลอย่างไร ดังได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนของผู้จัดสรรนั้น เมื่อไม่มีบทบังคับ ก็คงไม่ยากจะเพิ่มภาระหรือความยุ่งยากให้แก่ตนเองอยู่แล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบทบัญญัติข้อ 25 เรื่องการผ่อนชำระราคานั้น บังคับให้ผู้จัดสรรทำบัญชีส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกเดือน หากไม่ดำเนินการ จะมีโทษตามข้อ 38* แต่ไม่มีบทบังคับให้ผู้จัดสรรไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อก่อน เมื่อไม่มี

* ข้อ 38 "ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อ 25 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท.

การโอนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก่อนย่อมไม่มีการแจ้งบัญชีการผ่อนชำระราคาบางส่วนแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. จะใช้บังคับแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ในอนาคตข้างหน้าและยังคงหลักการในการคุ้มครองประชาชนด้านการทำสัญญาเหมือนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ข้อ 19-26 ไว้ก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ แก่ผู้ซื้อก่อนดังกล่าว หลักการคุ้มครองประชาชนในเรื่องนี้ก็คงเป็นหลักการทางทฤษฎีต่อไป ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็คงไม่ได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์ต่อไป

3.3 ปัญหาด้านการเงิน

คงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และบทที่ 3 หัวข้อ 3.2 เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินของเอกชนในปัจจุบันนี้ ผู้จัดสรรส่วนใหญ่จะใช้วิธีระดมเงินทุนจากประชาชนที่ต้องการซื้อบ้าน หรือที่ดินจัดสรรมาใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการส่วนหนึ่ง นอกจากเงินทุนหมุนเวียนที่ตนมีอยู่แล้ว หรือตนต้องไปกู้จากสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการเปิดให้จองที่ดินจัดสรร โดยให้ประชาชนเลือกจองตามแผนผังในกระดาษที่มีการเขียนแผนผังแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อย ทั้ง ๆ ที่บริเวณที่ดินจริงที่จะนำมาจัดสรรนั้น ยังไม่มีการดำเนินการอะไรเลย ไม่ว่าจะเป็นการถมดินการพัฒนาบริเวณที่ดิน โดยในการเปิดให้จองที่ดินจัดสรรนั้น ประชาชนที่ไปจองจะต้องชำระเงินค่าจองส่วนหนึ่งแก่ผู้จัดสรร จำนวนตั้งแต่ 5,000 ถึง 20,000 บาท แล้วแต่ผู้จัดสรรแต่ละรายจะกำหนดขึ้นมา ซึ่งบางครั้งประชาชนที่ไปชำระเงินเป็นค่าจองที่ดินจัดสรรนั้น อาจจะไม่ทราบด้วยซ้ำไปว่า ที่ดินบริเวณที่ผู้จัดสรรจะนำมาจัดสรรขายนั้น อยู่ตรงไหน เพียงแต่ทราบรายละเอียดจากแผนผังบนกระดาษที่ผู้จัดสรรให้ดูเท่านั้น หรือบางครั้งผู้จัดสรรก็ชี้ให้ดูบริเวณที่ดินว่า บริเวณโน้นบริเวณนี้ที่จะทำการจัดสรรขายให้ โดยประชาชนก็อาจจะไม่ทราบข้อเท็จจริงว่า ที่ดินแปลงที่ผู้จัดสรรชี้ให้ดูนั้นใช่ที่ดินแปลงที่จะนำมาจัดสรรจริงหรือไม่ หรือถ้าใช่ที่ดินแปลงนั้น ผู้จัดสรรมีสิทธิหรือสามารถนำมาจัดสรรขายให้ประชาชนได้หรือไม่ อย่างไร เพราะผู้จัดสรรบางรายอาจจะไปทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้กับเจ้าของที่ดินเดิมแปลงนั้น โดยหวังว่าจะสามารถหาเงินทั้งที่ได้รับจากการจองของประชาชน หรือจากการหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินมาซื้อที่ดินแปลงนั้นมาจัดสรรและใช้จ่ายในการยื่นขออนุญาตทำการจัดสรรจากกรมที่ดิน

และในระหว่างการดำเนินการดังกล่าว ขั้นตอนต่อไปผู้จัดสรรก็มักจะให้ประชาชนผ่อนชำระเงินคาวน เป็นงวด ๆ โดยมากกำหนดเงินคาวนไว้ประมาณ 30-40% ของราคาที่ดินที่จัดสรรขายให้แก่ประชาชน ทั้งที่ได้รับการผ่อนผันจากกรมที่ดินให้ดำเนินการจัดสรรได้ก่อนสร้างสาธารณูปโภคแล้วเสร็จตามข้อ 13 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) และที่ยังไม่ได้รับการผ่อนผันให้ดำเนินการจัดสรรดังกล่าว²⁷ โดยผู้จัดสรรจะให้ประชาชนเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงตามที่ประชาชนจองไว้กับผู้จัดสรร ดังได้กล่าวมาแล้วในปัญหาการทำนิติกรรมในหัวข้อ 3.2

จะเห็นได้ว่าประชาชนผู้จองและเข้าทำสัญญากับผู้จัดสรร พร้อมทั้งได้มีการชำระเงินคาวนเป็นงวด ๆ นั้นมีข้อเสียเปรียบผู้จัดสรรหลายประการ นอกจากด้านนิติกรรมดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะเงินคาวนที่ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ นั้นโดยมากผู้จัดสรรจะกำหนดไว้ประมาณ 6 เดือนถึง 12 เดือน บางรายอาจได้ถึง 18 เดือนก็มี แล้วประชาชนผู้จองหรือซื้อที่ดินจัดสรรนั้นไม่มีหลักประกันอะไรเลยว่าจะเมื่อผ่อนชำระเงินคาวนไปเรื่อย ๆ จนครบแล้ว จะได้รับการโอนที่ดินจัดสรรตามที่ได้จองไว้นั้น หรือตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับผู้จัดสรรนั้น ในกรณีที่ผู้จัดสรรรายนั้นคิดไม่ซื่อล้มโครงการไปเฉย ๆ แล้วรวบเงินคาวนหนีไป ประชาชนเหล่านั้นจะทำอย่างไร ซึ่งตัวอย่างลักษณะนี้ก็เคยเกิดขึ้นมาแล้ว เช่น เมื่อประมาณปี พ.ศ.2530 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยทรงศักดิ์ก่อสร้างและที่ดิน ได้ดำเนินการเปิดให้ประชาชนจอง และผ่อนส่งเงิน คาวน ในโครงการหมู่บ้าน "เมืองไทย" ย่านปากเกร็ด นนทบุรี มีประชาชนที่ไปซื้อและผ่อนคาวนไปประมาณ 200 ราย เป็นเงินกว่า 20 ล้านบาท แล้วเจ้าของโครงการก็หอบเงินหลบหนีไป

หรือกรณีที่มีการร้องเรียน กรณี ห้างหุ้นส่วนจำกัด คีอทีค ที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินที่จังหวัดปทุมธานี ประชาชนผู้ร้องได้ชำระเงินคาวนไปเป็นงวด ๆ เป็นเงินหลายหมื่นบาท แต่ผู้จัดสรรก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างไร แม้แต่การพัฒนาที่ดิน จนมีการร้องเรียนและเรียกเงินคืน ซึ่งผู้จัดสรรรายนี้ไม่ยอมคืนเงินสดแก่ผู้ร้อง ได้มีการตกลงจ่ายคืนโดยชำระเป็นเช็คเงินสดจำนวน 10 ฉบับ ซึ่งก็ปรากฏต่อมาว่าเช็คดังกล่าวเรียกเก็บเงินไม่ได้เลยสักฉบับ หรือแม้แต่ผู้ประกอบ

²⁷ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 10 "ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ . . ."

การจัดสรรที่ดินพร้อมบ้านให้แก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีคณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยจัดหาเข้ามาดำเนินการจัดสรรบ้านและที่ดินให้แก่ข้าราชการในบริเวณถนนพุทธมณฑลสาย 1 เขตตลิ่งชัน คือ บริษัทเยาวพรรณ จำกัด ก็เกือบจะกลืนเงินที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจำนวนหลายร้อยรายที่ผ่อนชำระให้แก่บริษัทฯ ไปแล้ว รายละเอียดแนบมา ซึ่งหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2533 หน้า 2 ได้ลงพาดหัวเล็กไว้ว่า เยาวพรรณต้นสร้างบ้าน มท. "คืนที่ดิน" ไปปลุกกันเอาเอง รายละเอียดดังนี้

บริษัทเยาวพรรณรับสร้างบ้านข้าราชการมหาดไทยถึงทางต้น ไม่มีทางเลือกต้องคืนที่ดินให้ไปสร้างบ้านกันเอาเอง ไม่อย่างนั้นยอมล้มละลาย

นายวิเชียร รัตนะพิระพงษ์ รองอธิบดีกรมที่ดินเปิดเผยว่า เมื่อปลายสัปดาห์ที่ผ่านมา มีการประชุมคณะกรรมการบ้านมหาดไทย ซึ่งผลการประชุม ที่ประชุมได้ให้บริษัทเยาวพรรณทำจดหมายเวียนถึงลูกค้า ซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยว่า มีความเห็นอย่างไรหากบริษัทจะจัดสรรที่ดินให้คืนตามที่ได้จองไว้ โดยที่บริษัทไม่สามารถสร้างบ้านให้ได้ เพราะบริษัทขาดทุนถึง 40 ล้านบาท ไม่มีเงินลงทุน หากบีบบังคับ บริษัทมีทางเลือกเดียวคือยอมล้มละลาย

นายวิเชียรกล่าวว่า คณะกรรมการไม่ยอมให้บริษัทล้มละลาย เพราะหากเป็นเช่นนั้นผู้ที่เดือดร้อนมากที่สุดคือ ข้าราชการที่สั่งจองบ้านไว้แล้ว เพราะจะไม่ได้อะไรเลย เนื่องจากบริษัทชินโทยังซึ่งเข้ามาอุ้มบริษัทเยาวพรรณอยู่นั้น จะเป็นเจ้าหนี้อันดับแรกที่จะต้องได้ทรัพย์สินทั้งหมดที่ลงทุนไป ที่เหลือจึงจะนำมาแบ่งปันในรายอื่น ๆ ดังนั้น ข้อตกลงที่ได้คือการพบกันครึ่งทางระหว่างบริษัทและลูกค้า คือคืนที่ดินให้ ส่วนบ้านให้ลูกค้าสร้างเอาเอง

ผมว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เพราะถ้ายอมให้บริษัทล้มละลายจะไม่ได้อะไรเลย ที่ดินแถวนั้นเดี๋ยวนี้เงิน 7-8 หมื่นบาทซื้อไม่ได้หรอก เพราะฉะนั้นเอาที่ดินไว้ก็ยังมี และบริษัทเองเขาก็ยอมขาดทุนถึง 40 ล้านบาท และยอมสร้างต่อระบายน้ำถมดินให้เพื่อจะได้จัดสรรให้ลูกค้า คณะกรรมการจะเรียกประชุมเพื่อสรุปผลอีกครั้งในวันที่ 10 มิถุนายน

นายวิเชียรกล่าว

นายวิเชียรกล่าวอีกว่าหากขั้นตอนของการโอนที่ดินเรียบร้อยแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะหาบริษัทรับเหมาก่อสร้างมาประมูลก่อสร้างบ้านให้ข้าราชการต่อไป

อนึ่ง ก่อนหน้านั้นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งจองบ้านจากบริษัทเยาวยพรธรณ ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการของข้าราชการมหาดไทย แต่ต่อมาบริษัทไม่สามารถสร้างได้ เพราะที่ดินราคาสูงขึ้นหลายสิบเท่าตัว บริษัทไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ชินทัยเข้าช่วยเหลือ แต่ก็ยังขาดทุน เพราะวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ขึ้นราคา จึงมีการจะคืนเงินแก่ลูกค้าคนละ 80,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 5 แต่คณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยที่ตั้งขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้ไม่ยอม ในที่สุดต้องตกลงพบกับคนละครึ่งทางคั้งที่กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ประชาชนผู้บริโภคล้วนตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้ที่อยู่ ในฐานะเสียเปรียบทั้งสิ้น เพราะตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับหรือควบคุมการจัดสรรอยู่ในขณะนั้น ไม่ได้ให้หลักประกันหรือคุ้มครอง ประชาชนในเรื่องนี้เลย จะมีบทกฎหมายตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ที่พอ จะเกี่ยวข้องกับบ้างก็คือ ข้อ 19 ที่ว่าให้จดทะเบียนการซื้อขายที่ดินแปลงย่อย ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงย่อยโอนไปเป็นของผู้ซื้อ โดยผู้จัดสรรมีกรรมสิทธิ์ในมูลซื้อขายที่ดิน แปลงนั้นเท่าราคาที่ดินที่ยังค้างชำระอยู่ และเมื่อมีการผ่อนชำระราคาที่ดินที่เหลืออีกเมื่อใดก็ ต้องนำไปลงทะเบียนจัดสรรที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 25 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ การทำนิติกรรม ในข้อ 3.2.2 ว่าบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ในข้อ 19-26 ดังกล่าวนั้น ความเป็นจริงไม่เคยมีการปฏิบัติแต่อย่างใดโดยเฉพาะในข้อ 19 นั้น เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ลอย ๆ ไม่มีบทบังคับหรือไม่มีมาตรการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตาม เมื่อไม่มีมาตรการมาบังคับผู้จัดสรรก็ไม่ปฏิบัติตามรัฐก็ไม่สามารถจะดำเนินการอย่างไรได้ ไม่สามารถที่จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ หรือคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในด้านนี้ได้ คงต้อง กลายเป็นปัญหาของประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรที่จะต้องเสี่ยงกันเอาเอง หากประชาชนรายใดไป เจอผู้จัดสรรที่สุจริตก็ถือว่าเป็นโชคดีไปที่จะได้รับโอนที่ดินจัดสรร หลังจากที่ได้พยายามผ่อนชำระ เงินให้แก่ผู้จัดสรรไปแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นเงินจอง เงินคาวน หรือเงินอื่น ๆ ก็ตาม แต่หากไป เจอผู้จัดสรรที่หวังแต่ประโยชน์ฝ่ายเดียว และไม่มีความรับผิดชอบ หรือแม้แต่ผู้จัดสรรที่ครั้งแรก ก็คิดว่าสุจริต แต่ต่อไปอาจประสบปัญหาเงินทุนหมุนเวียนไม่เป็นไปตามที่วางแผนไว้ ปัญหาความ เชื่อคร้อนเรื่องเงินก็อาจจะถูกผลกระทบมาตกอยู่กับประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรนั้น ๆ ที่จะไม่ไ้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้จอง และพยายามผ่อนชำระเงินให้ไปทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วก็ตาม

หรือแม้แต่สัญญาที่ผู้จัดสรรทำกับประชาชนในเรื่องการรับเงินที่ประชาชนผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ไปแล้ว หากประชาชนผิดนัดชำระเงินสองงวดติดต่อกันดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.1 กับการที่ผู้จัดสรรผิดนัด ไม่สามารถโอนที่ดินจัดสรรแก่ประชาชนได้แม้ประชาชนจะได้เงินที่ผ่อนชำระไปแล้วก็ตาม พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย ซึ่งถ้าเทียบกันระหว่าง ค่าของเงินในระยะเวลาที่ล่วงเลยมานั้น ค่าของเงินที่ได้คืนมาอาจจะน้อยกว่าขณะที่ผ่อนชำระไป หรือโอกาสของประชาชนที่จะได้กรรมสิทธิในที่ดินที่ต้องเสียไปในขณะที่ได้เงินคืนมานั้น เงินจำนวนนั้นไม่สามารถไปซื้อที่ดินแปลงอื่น ในทำเลและราคาใกล้เคียงกันได้ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ประชาชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบ และไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งสิ้น

5.4 ปัญหาด้านสาธารณสุขโลก

สำหรับปัญหาด้านสาธารณสุขโลก นั้นเป็นปัญหาสุดท้าย หลังจากที่ประชาชนผู้บริโภคได้ผ่านพ้นปัญหาการโฆษณา การทำนิติกรรมสัญญา การผ่อนชำระ หรือชำระเงินค่าที่ดินจัดสรรมาแล้ว ไม่ว่าจะประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะได้รับโอนที่ดินที่ตนซื้อนั้นแล้วหรือไม่ ประชาชนผู้บริโภคมักประสบปัญหาด้านสาธารณสุขโลกอยู่เป็นประจำ ทั้งการที่ผู้จัดสรรไม่จัดทำสาธารณสุขโลกตามที่ได้ประกาศโฆษณาไว้ หรือการที่ผู้จัดสรรไม่ทำการดูแลรักษาสาธารณสุขโลกที่จัดทำไว้แล้วจนชำรุดทรุดโทรม เป็นต้น

3.4.1 ปัญหาการจัดทำสาธารณสุขโลก

ในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขโลกในที่ดินจัดสรรนี้ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 13 กำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินได้ตามคำขอก่อนออกใบอนุญาต ให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดิน จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินใดที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการว่า ถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณสุขโลกหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้น ตามแผนผังโครงการและกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ คณะกรรมการจะเข้าดำเนินการจัดให้มีสาธารณสุขโลกหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้น ตามโครงการแผนผังที่ได้รับอนุญาตเอง โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกัน ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินที่คณะกรรมการใช้จ่ายไปในการดำเนินการดังกล่าวทั้งสิ้น เว้นแต่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ผู้ค้ำประกันจะรับดำเนินการเองภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

จะเห็นว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค ไว้ในข้อ 13 นี้ เป็นกรณีบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ ก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตจัดสรรให้ทำการโอนกรรมสิทธิ์กันได้ แต่บางกรณี เมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเห็นสมควรจะอนุญาตให้ผู้จัดสรรดำเนินการจัดสรรได้ตามคำขอก่อนออกใบอนุญาต ผู้จัดสรรจะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการฯ ถ้าผู้ขอจัดสรรไม่จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินตามแผนผังและกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตคณะกรรมการฯ จะเข้าไปดำเนินการเอง โดยสถาบันการเงินที่ค้ำประกันต้องชดใช้เงินที่คณะกรรมการฯ ใช้จ่ายไป

ต่อมา ได้มีการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ในหมวดที่ 2 มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติในเรื่องสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับ ข้อ 13 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

"ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน และผู้นั้นยังมิได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาประกัน กับคณะกรรมการว่าถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผัง โครงการและกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ประกัน ต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อคณะกรรมการจะได้ใช้เงินนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เมื่อคณะกรรมการดำเนินการแล้วเสร็จ ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้ประกัน โดยไม่ชักช้า เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายให้ผู้ประกันรับไปดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน

เวลาที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ประกันชำระเงินที่กล่าวมาข้างต้นนั้นได้

ในกรณีที่คณะกรรมการให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจัดหาอาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาประกันตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินทำหนังสือสัญญารับรองกับคณะกรรมการด้วย ว่าถ้าจำนวนเงินที่ผู้ประกันได้ประกันไว้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ดี หรือผู้ประกันไม่จ่ายเงินตามที่ประกันไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำกับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการ

การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด"

จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อออกเป็นกฎหมาย มาใช้บังคับแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ในเรื่องสาธารณูปโภคนั้น มีการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดิน นั้น ตามกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต หนาอาคารหรือสถาบันการเงินผู้ประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาประกันภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกำหนด หรือคณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ประกันรับไปดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภค ให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดเวลาที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในข้อ 13 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) หรือมาตรา 22 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. แล้วจะเห็นว่า มีหลักการคล้าย ๆ กันคือ เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับการบริการสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะตามแผนผัง โครงการที่ผู้จัดสรรได้ยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการฯ อย่างแน่นอน แม้จะมีการอนุญาตให้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่นำมาจัดสรรได้ก่อนที่คณะกรรมการจะออกใบอนุญาตก็ตาม ทั้งนี้เพราะให้หนาอาคารหรือสถาบันการเงินเข้ามาค้า

ประกัน การจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าว เพียงแต่ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน ที่เสนอใหม่ มีการแก้ไข เพื่อให้วิธีดำเนินการให้รัดกุมและรวดเร็วขึ้น

ในเรื่องนี้ ตามความเป็นจริงแล้ว ถ้ามองในด้านผู้จัดสรรเองแล้ว ผู้จัดสรร ย่อมต้องการที่จะจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ อย่างรวดเร็วอยู่แล้ว เพื่อเป็นการจูงใจประชาชนเข้าซื้อหรือจองบ้านและที่ดินจัดสรร ในโครงการของตนให้หมดในเวลาอันรวดเร็ว และอีกประการหนึ่งก็คือ หากผู้จัดสรรไม่รีบจัดสร้างสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนด คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก็ยังไม่ออกใบอนุญาตให้ ทำให้ไม่สามารถโอนที่ดินแก่ผู้ซื้อได้ ซึ่งผู้จัดสรรจะไม่ได้เงินอีกส่วนหนึ่งที่จะได้จากการโอนนั้นด้วยเช่นกัน จึงมีผลบังคับกับผู้จัดสรรอยู่ในตัวที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ปัญหาในเรื่องดังกล่าวจะมีเฉพาะการจัดทำสาธารณูปโภคไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ที่จะต้องมีการตรวจสอบอย่างละเอียดก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้ผู้จัดสรรไปทำการโอนที่ดินแก่ประชาชนผู้ซื้อ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักการในเรื่องนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ... ในเรื่องควบคุมการจัดทำสาธารณูปภคนั้น เป็นหลักการที่ค่อนข้างจะรัดกุมที่อยู่แล้ว เพียงแต่ต้องเน้นที่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็จะเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าวได้แล้ว

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วก็คือ การจัดทำสาธารณูปโภค ไม่ตรงตามที่ได้โฆษณาไว้ เช่น โฆษณาว่า จะมีโรงเรียนอนุบาลหรือสนามเด็กเล่นภายในหมู่บ้าน ต่อมาปรากฏว่า ไม่มีโรงเรียนอนุบาล จนมีการร้องเรียน และผู้จัดสรรที่อ้างว่าได้จัดทำสาธารณูปโภคถูกต้อง ตามแผนผังโครงการที่ขออนุญาตต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินแล้ว ซึ่งการจัดสรรที่ดินไม่ถึง 500 แปลงก็ไม่จำเป็นต้องวันที่ไว้เพื่อเป็นโรงเรียนอนุบาล ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้น่าจะเป็นปัญหาการโฆษณาโครงการผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต จากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน หรือโฆษณาก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเป็นต้น ในเรื่องนี้กรมที่ดินก็ได้ดำเนินการฟ้องร้อง ผู้ฝ่าฝืนอยู่แล้ว เพราะมีบทบังคับและบทลงโทษอยู่แล้ว

ปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภค ไม่ได้มาตรฐานดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานสาธารณูปโภคของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ออกตามประกาศ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ข้อ 7 (1) ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ 9 คือ ให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการรอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการคือ

- (1) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้
- (2) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้า ในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร
- (3) ระบบการระบายน้ำ
- (4) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอื่นเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ ฉบับลงวันที่ 13 ตุลาคม 2530 คือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2530 สรุปได้ดังนี้

ก. ขนาดและเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยที่ทำการจัดสรร

ข้อ 5. ขนาดความกว้าง ความยาว หรือเนื้อที่ต่ำที่สุดของที่ดินแปลงย่อยมีดังนี้

(1) ที่อยู่อาศัย ในกรณีจำหน่ายเฉพาะที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 10 เมตร ความยาวไม่ต่ำกว่า 20 เมตร หากไม่ได้ขนาดดังกล่าวต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 60 ตารางวา

(2) ที่อยู่อาศัย ในกรณีจำหน่ายที่ดินพร้อมบ้านแต่ละแปลงต้องมีความกว้าง ความยาว และเนื้อที่ต่ำที่สุด แยกเป็นแต่ละประเภท ดังนี้

บ้านเดี่ยว ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างและความยาวไม่ต่ำกว่า 10 เมตร และมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 50 ตารางวา หากความกว้างหรือความยาวไม่ได้

ขนาดกิ่งกล่าวต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 60 ตารางวา

บ้านแฝด ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4 เมตร และมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 35 ตารางวา

บ้านแถว ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4 เมตร และมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 16 ตารางวา การปลูกสร้างอาคารประเภทนี้ต้องห่างจากแนวเขตที่ดินด้านหน้าที่ติดกับถนนไม่ต่ำกว่า 2 เมตร ทุกระยะความยาวไม่เกิน 60 เมตร ต้องเว้นที่ดินเป็นช่องว่างระหว่างแปลงหนึ่งช่อง โดยมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4 เมตร ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) ที่ประกอบการพาณิชย์ ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4 เมตร และมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 12 ตารางวา ทุกระยะความยาวไม่เกิน 60 เมตร ต้องเว้นที่ดินเป็นช่องว่างระหว่างแปลงหนึ่งช่อง โดยมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4 เมตร ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(4) ที่ประกอบการอุตสาหกรรม ที่ดินแต่ละแปลงจะให้มี ความกว้าง ความยาว หรือมีเนื้อที่ต่ำที่สุดเพียงใดนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย การผังเมือง และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

ข. ระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า

ข้อ 6. ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ และทางเท้าในที่ดินจัดสรร รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางนอกที่ดินจัดสรร มีดังนี้

(1) ถนนพิเศษ จะต้องมีความกว้างของเขตทางผิวจราจรและทางเท้าเพียงใดนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(2) ถนนเอก ต้องมีความกว้างของเขตทางไม่ต่ำกว่า 15 เมตร โดยแบ่งเป็นผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 12 เมตร และทางเท้าสองข้าง กว้างไม่ต่ำกว่าข้างละ 1.50 เมตร

(3) ถนนโท แบ่งเป็น 3 ลักษณะ

(ก) ถนนในบริเวณที่อยู่อาศัย ต้องมีความกว้างของเขตทางไม่ต่ำ

กว่า 8 เมตร โดยแบ่งเป็นผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 6 เมตร และทางเท้าสองข้าง กว้างไม่ต่ำกว่าข้างละ 1 เมตร

(ข) ถนนในบริเวณที่ประกอบการพาณิชย์ ที่ปลูกสร้างอาคารหันหน้าเข้าหากัน ต้องมีความกว้างของเขตทางไม่ต่ำกว่า 12 เมตร โดยแบ่งเป็นผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 9 เมตร และทางเท้าสองข้าง กว้างไม่ต่ำกว่าข้างละ 1.50 เมตร

ในกรณีปลูกสร้างอาคารหันหน้าติดถนนด้านหน้า ต้องมีความกว้างของเขตทางไม่ต่ำกว่า 9 เมตร โดยแบ่งเป็นผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 6 เมตร และทางเท้าสองข้าง กว้างไม่ต่ำกว่าข้างละ 1 เมตร

(ค) ถนนในบริเวณที่ประกอบการอุตสาหกรรม จะต้องมีความกว้างของเขตทางผิวจราจร และทางเท้าเพียงใดนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(4) ถนนย่อย คือ ถนนที่เชื่อมต่อระหว่างถนนในบริเวณที่ดินจัดสรร ต้องมีความกว้างของเขตทางไม่ต่ำกว่า 8 เมตร โดยแบ่งเป็นผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 6 เมตร และทางเท้าสองข้าง กว้างไม่ต่ำกว่าข้างละ 1 เมตร

(5) ถนนปลายตัน คือ ถนนที่ปิดตันด้านหนึ่ง หากมีความกว้างของผิวจราจรต่ำกว่า 10 เมตร และมีความยาวเกินกว่า 50 เมตร ต้องมีที่กั้นรถตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเห็นชอบ

ก. ระบบการระบายน้ำ

ข้อ 10. การระบายน้ำในบริเวณที่ดินจัดสรร มีดังนี้

(1) น้ำโสโครก คือ น้ำที่มีปฏิจุลปะปนอยู่ เป็นต้นว่า น้ำที่ผ่านการใช้ในที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

(2) น้ำฝน คือ น้ำที่เกิดจากฝนตกหรือน้ำจากปรากฏการณ์อื่น ๆ ตามธรรมชาติ ในสภาพปกติไม่ว่าจะเกิดขึ้นในบริเวณที่ดินจัดสรร หรือไหลมาจากที่ดินข้างเคียง

ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบการระบายน้ำโสโครก และน้ำฝนออกจากที่ดินจัดสรร เพื่อไม่ให้มีน้ำท่วมโดยจัดให้มีการระบายน้ำดังนี้

ก. การระบายน้ำจากที่ดินจัดสรร จะต้องใช้ท่อระบายน้ำขนาดใดให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางภายในต้องไม่ต่ำกว่า 30 เซนติเมตร และมีบ่อตรวจระบายน้ำ ดังนี้

ที่ดินแปลงย่อยประเภทบ้านเดี่ยว ต้องมีบ่อตรวจระบายน้ำ
ไม่ต่ำกว่า 1 บ่อ ต่อ 1 แปลง

ที่ดินแปลงย่อยประเภทบ้านแฝด บ้านแถว หรือที่ประกอบการพาณิชย์ ต้องมีบ่อตรวจระบายน้ำไม่ต่ำกว่า 1 บ่อ ต่อ 2 แปลง

ทุกจุดที่เป็นทางแยกทางเชื่อม เปลี่ยนแนว หรือทุกระยะ 12 เมตร ต้องมีบ่อตรวจระบายน้ำ

ข. ท่อระบายน้ำต้องเป็นท่อดินเผา ท่อเคลือบ ท่อคอนกรีต รางคอนกรีต หรือรางที่ทำด้วยวัสดุอื่นที่สามารถระบายน้ำได้ในสภาพท้องถิ่นนั้น

(3) ระบบบำบัดน้ำโสโครก ในกรณีขอทำการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่าย เป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่ 50 แปลงขึ้นไป หากท่อระบายน้ำจากบริเวณที่ดินจัดสรร เชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะใด ๆ ซึ่งมีได้เป็นทางระบายน้ำโสโครกสาธารณะ ผู้จัดสรรที่ดินต้องกันที่ดินเพื่อสร้างบ่อบำบัดน้ำโสโครก มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในหนึ่งร้อยส่วนของเนื้อที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรเพื่อจำหน่ายทุกแปลงรวมกัน

ระบบและมาตรฐาน ของบ่อบำบัดน้ำโสโครกต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ง. สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

ข้อ 14. ผู้ใดจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ประเภทเดี่ยวหรือจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์ หรือเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมอยู่ด้วย ต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น ดังนี้

(1) ในกรณีจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อยจำนวน ตั้งแต่ 100 ถึง 200 แปลง ต้องจัดให้มีพื้นที่เพื่อจัดทำเป็นสนามเด็กเล่น ไม่น้อยกว่าหนึ่งแห่ง แต่ละแห่ง

ต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 200 ตารางวา ถ้าเกิน 200 แปลง ต้องจัดให้มีพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้น
ทุก ๆ 200 แปลง เศษของ 200 แปลง ถ้ามีจำนวนตั้งแต่ 100 แปลง ขึ้นไป ให้ถือเป็น
200 แปลง

(2) ในกรณีจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อยจำนวน ตั้งแต่ 500
แปลงขึ้นไป นอกจากต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้ตาม (1) แล้ว ต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้เพื่อใช้ตั้งโรงเรียน
อนุบาล ไม่น้อยกว่าหนึ่งแห่งและอื่น ๆ เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 400 ตารางวา ถ้าเกิน 500 แปลง
ต้องจัดให้มีพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุก ๆ 500 แปลง

(3) ในกรณีจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่ 2,000
แปลงขึ้นไป นอกจากต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้ตาม (1) และ (2) แล้ว ต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้เพื่อ

ก. จัดทำสวนสาธารณะและสนามกีฬาประชาชนหนึ่งแห่ง เนื้อที่
ไม่ต่ำกว่า 10 ไร่

ข. ใช้ตั้งโรงเรียนประถมศึกษาหนึ่งแห่ง เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 5 ไร่

(4) ในกรณีจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่ 4,000
แปลงขึ้นไป นอกจากต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้ตาม (1) (2) และ (3) แล้วต้องจัดให้มีพื้นที่ไว้เพื่อ
ใช้ตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาหนึ่งแห่ง เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 20 ไร่

จากข้อกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคของคณะกรรมการ
ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรฐานที่กำหนดไว้ใช้ครอบคลุม
ทั่วประเทศ และถือได้ว่าเป็นมาตรฐานที่สูงที่กำหนดไว้แน่นอนตายตัว ไม่มีการยืดหยุ่นตาม
สภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพของที่ตั้งของที่ดินหรือท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น
การกำหนดมาตรฐานจำนวนเนื้อที่น้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อย ให้มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 60
ตารางวา ไม่ว่าจะที่ดินนั้นจะตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือนอกเมืองหรือในต่างจังหวัด ซึ่งมีสภาพแตกต่างกัน
ต่างกัน แม้แต่มาตรฐานของสาธารณูปโภคก็เช่นกัน ที่กำหนดมาตรฐานของถนน ไร่ตายตัวไม่
ว่าจะทำการจัดสรรที่ดินจำนวน 10-20 แปลง หรือ 1,000-2,000 แปลง ก็ต้องทำถนนให้
ได้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติหรือตามความเป็นจริง ความจำเป็นในแต่ละ
ละพื้นที่ จึงทำให้ผู้จัดสรรที่ดินรายย่อย ส่วนใหญ่จะหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรร เพราะไม่

สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นได้ หรือแม้กระทั่งการกำหนดให้พื้นที่ไว้เพื่อใช้ ตั้งโรงเรียนอนุบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งแห่ง ในกรณีจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป การกำหนดมาตรฐานไว้แน่นอนตายตัวเช่นนี้ ทำให้ผู้จัดสรรบางรายหลีกเลี่ยงโดยการจัดแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่ายไว้ไม่ถึง 500 แปลง เช่น อาจจัดแบ่งไว้เพียง 450, 490 แปลง แล้วนำที่ดินส่วนที่เหลือมาทำการแบ่งแยกจัดจำหน่ายในภายหลัง ซึ่งก็เท่ากับว่าประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรในข้อกำหนดที่ตายตัวเช่นนี้

ข้อกำหนดมาตรฐานของสาธารณูปโภคดังกล่าวมาแล้วนี้ แม้ว่าจะกำหนดไว้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเป็นแหล่งเสื่อมโทรม หรือประโยชน์ด้านผังเมืองก็ตาม แต่เมื่อไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในทางปฏิบัติ แต่ละท้องที่ จึงเกิดปัญหาทางประการ คือ

1. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่บังคับแน่นอนตายตัว เช่น ที่ดินแปลงย่อยให้มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 60 ตารางวา ไม่ว่าที่ดินนั้นจะตั้งอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่นใจกลางเมืองหลวง หรือชานเมือง นั้น ย่อมไม่เหมาะสมในด้านการใช้ที่ดิน หรือความจำเป็นในการใช้ที่ดิน
2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่มีมาตรฐานบังคับครอบคลุมทั้งหมดเป็นมาตรฐานเดียวกันนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ซื้อทางอ้อม คือ ผู้จัดสรรต้องลงทุนสูงเกินความจำเป็น เพื่อจัดให้ได้ตามข้อกำหนด ทำให้ประชาชนต้องซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในราคาที่สูงขึ้นตามไปด้วย หรือมีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรร เพราะไม่สามารถจัดทำสาธารณูปโภค ให้ได้ตามข้อกำหนด ประชาชนผู้ซื้อก็ไม่ได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

ปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทั้งจากผู้ประกอบการที่ขออนุญาตจัดสรรถูกต้อง ก็ต้องซื้อที่ดินจัดสรรในราคาที่สูงกว่าความจำเป็น และจากผู้ประกอบการที่หลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรร ก็อาจไม่ได้รับการบริการจัดทำสาธารณูปโภค ตามความจำเป็น หรือจัดทำไม่ได้มาตรฐานตามสมควร ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนผู้บริโภคทั้งสิ้น

3.4.2 ปัญหาการบำรุงรักษาและดูแลสาธารณูปโภคที่จัดทำเสร็จแล้ว

ในเรื่องการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ได้บัญญัติไว้ในข้อ 30 ว่า "สาธารณูปโภค" ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการ ที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษา กิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยไป หรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณี ที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าว ให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

ตามข้อ 30 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ได้บัญญัติบังคับไว้แล้วว่าที่ดินส่วนที่เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดให้มีขึ้นในการจัดสรรที่ดินนั้น ต้องตกอยู่ในภาระจำยอม หรือประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร เช่น ถนน สวนสาธารณะสนามเด็กเล่น เป็นต้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคต่าง ๆ เหล่านี้ ร่วมกันได้แม้จะยังเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้จัดสรรอยู่ก็ตาม ถือว่าบทบัญญัติในข้อ 30 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) นี้ เป็นบทบัญญัติที่ทำให้ที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรรโดยผลของกฎหมายและยังบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคเหล่านี้ ที่มีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคเหล่านั้น ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป จะทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยไป หรือเสื่อมความสะดวกไม่ได้รับส่วนในวรรคสองนั้น บัญญัติยก วันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ หมดหน้าที่ลงไปถ้าได้อุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือโอนแก่เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร ที่ผู้จัดสรรได้สร้างขึ้นมาแล้วนั้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) ได้กำหนดไว้ให้

เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินนั้น ๆ ที่จะต้องดูแลรักษาตลอดไปจนกว่าจะได้ฤทธิสิทธิ์ให้
เป็นสาธารณประโยชน์หรือโอนให้แก่ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้ประกอบการส่วนหนึ่ง ได้เรียกร้อง
ให้ภาครัฐเข้าไปดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ตนได้จัดทำขึ้นแล้ว โดยให้เหตุผลว่าผู้จัดสรรได้ลงทุน
จัดทำสาธารณูปโภคเป็นการช่วยเหลือรัฐ ที่จะไม่ต้องเสี่ยงงบประมาณเข้าไปจัดทำ เมื่อจัดทำ
เสร็จแล้วรัฐควรที่จะเข้าไปดูแลรักษา ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นที่ของผู้จัดสรรที่จะต้องรับภาระ
ดูแลรักษาตลอดไป เป็นการไม่ยุติธรรมและมีบางท่าน เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติ
ให้ผู้จัดสรรเป็นผู้ดูแลรักษาหลังจากที่ดำเนินการแล้วเสร็จเพียง 3 ปี หลังจากนั้นให้โอนทรัพย์สิน
หรือกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ นี้ให้รัฐรับไปดูแลรักษาตลอดไป

ในเรื่องนี้ ข้อเท็จจริงในปัจจุบันเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรจัดทำไว้
แล้วนั้น สามารถแยกพฤติกรรมของผู้ประกอบการออกได้หลายประเภทด้วยกัน

1. ผู้จัดสรรประเภทที่ไม่ยอมโอนสาธารณูปโภค ให้เป็นสาธารณประโยชน์
หรือโอนแก่หน่วยงานของรัฐ เพราะมีโครงการที่จะจัดสรรที่ดินแปลงอื่นที่ติดกับที่ดินแปลงที่จัดสรร
เสร็จไปแล้ว ทำให้การรักษาดูแลสาธารณูปโภคที่ทำได้แล้วนั้นขาดการบำรุงรักษาเท่าที่ควร
2. ผู้จัดสรรประเภทที่ไม่ยอมโอนสาธารณูปโภค เพราะต้องการใช้
สาธารณูปโภคที่เป็นชื่อของตนเองเท่านั้น เป็นเครื่องต่อรองกับเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่ตั้งอยู่
บริเวณด้านหลังของที่ดินแปลงที่จัดสรรเสร็จแล้วนั้น เพื่อถ่วงราคาซื้อที่ดินแปลงนั้นให้ได้ราคาที่ดี
โดยเฉพาะสาธารณูปโภคส่วนที่เป็นถนนภายในหมู่บ้าน
3. ผู้จัดสรรประเภทที่ไม่ยอมโอนสาธารณูปโภคเพราะมีสาธารณูปโภค
ที่เป็นบริการสาธารณะภายในหมู่บ้าน ที่ผู้ประกอบการจัดเก็บค่าบริการได้ เช่น สระว่ายน้ำ
สนามกีฬา หรือโรงเรียน เป็นต้น
4. ผู้จัดสรรประเภทที่อยากจะโอนให้หน่วยงานของรัฐ เข้ามารับผิดชอบ
แต่หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นไม่อยากจะรับโอนเพราะไม่มีงบประมาณหรือกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอ
ในการดูแลรักษา
5. ผู้จัดสรรประเภทที่เมื่อโอนที่ดิน หรือบ้านจัดสรร แก่ผู้ซื้อเสร็จเรียบร้อยแล้ว
แล้ว หรืออาจจะยังไม่เสร็จเรียบร้อย คือสร้างเสร็จแล้วก็ทิ้งโครงการไปเลย

ความจริงแล้วยังมีประเภทอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบ ซึ่งถ้าหากเป็นผู้จัดสรรที่มีความรับผิดชอบ แม้จะไม่ยอมโอนหรือยังไม่ได้โอนสาธารณูปโภค ผู้จัดสรรเหล่านั้น ก็บำรุงรักษาสาธารณูปโภคอย่างดี แต่ก็ยังมีบางรายที่ไม่มีมีความรับผิดชอบ คือเมื่อสร้างเสร็จแล้วก็ไม่ดูแลรักษาสาธารณูปโภคเหล่านั้นเลย สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่เข้าไปอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรเหล่านั้น มีการร้องเรียนอยู่เสมอ และรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการกับผู้จัดสรรเหล่านั้นได้ บางรายตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อกิจการจัดสรรที่ดินแปลงเดียวกันนั้นแล้วก็จดทะเบียนเลิกบริษัทไปทั้งที่โอนหรือยังไม่ได้โอนกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือโอนแก่หน่วยงานของรัฐ ก็ตาม

ปัญหาเหล่านี้ เกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) นั้น บัญญัติหน้าที่ของผู้จัดสรร ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคไว้ในข้อ 30 แต่บทบัญญัติดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับว่า หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้สมประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรแล้ว จะมีผลเป็นอย่างไร ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรอันเนื่องมาจากการขาดการดูแลรักษาสาธารณูปโภค จึงเกิดขึ้นและไม่ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งปัจจุบันฝ่ายผู้จัดสรรเอง ก็ร้องว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะหน่วยงานของรัฐ ไม่ยอมเข้าไปดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ตนจัดทำเสร็จแล้ว ทำให้ตนต้องรับภาระการดูแลรักษาตลอดไป เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณูปโภค ที่เกิดขึ้นทั้งฝ่ายผู้จัดสรรเองและฝ่ายประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรรที่ควรจะได้รับบริการแก้ไขต่อไป