

การจัดสรรที่ดินของเอกชน



นางสาวจุไรพร ภูเือก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-240-2

013595

I 16319271

REAL ESTATE DEVELOPMENT BY PRIVATE SECTOR

MISS JURAIORN PHOOPHUAK

A thesis Submitted in Partial fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of laws

Department of law

Graduate University

1986

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจักษุที่กินของเอกชน

โดย

นางสาวจุไรพร ภู่เือก

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ออนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

..... รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร) ปฏิบัติราชการแทนรักษาการในตำแหน่ง
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์นิกร เวชภูติ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ตุลิต ศรีสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(นายประทีป ลิ้มพิชัยเชษฐ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชูติวงศ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

| | |
|-------------------|----------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | การจัดสรรที่ดินของ เอกชน |
| ชื่อนิลิต | นางสาวจุไรพร ภูเฝือก |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | ผู้ช่วยศาสตราจารย์วาณิช ชูติวงศ์ |
| ภาควิชา | นิติศาสตร์ |
| ปีการศึกษา | ๒๕๒๔ |

บทคัดย่อ



เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงและเมืองใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างมากในปัจจุบัน ภาครัฐบาลได้เข้ามาแก้ไขปัญหานี้ โดยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้อverage แต่ก็ไม่สนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากประสบปัญหาหลายประการโดยเฉพาะด้านเงินทุน ภาคเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ ในรูปของการขายที่ดิน โดยแบ่งเป็นแปลงย่อย จัดทำสาธารณูปโภคต่างๆที่จำเป็น ซึ่งเรียกกันว่า "ที่ดินจัดสรร" ต่อมาได้สร้างอาคารลงไปด้วย ซึ่งเรียกกันว่า "บ้านจัดสรร" อันเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัยที่ได้รับความนิยม เอกชนจึงได้เข้าไปลงทุนในธุรกิจประเภทนี้กันมาก เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายใดเข้ามาควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ทำให้เกิดปัญหาหลอกลวง คดโกง ประชาชนผู้ซื้อ และปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม

รัฐได้เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชน และปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น จนในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เข้ามาควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยมีเนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างแน่นอน วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน เช่น มาตรฐานของสาธารณูปโภค แต่การใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ก็ยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติอยู่มาก เช่น ความหมายของการจัดสรรที่ดินคืออะไร เพื่อที่หากเป็นการจัดสรรที่ดินแล้วจะต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาการตีความ การวิเคราะห์กฎหมายโดยยึดประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เป็นหลักในการวิเคราะห์และพยายามหาข้อเสนอนี้ในปัญหากฎหมายเหล่านี้ไว้

สำหรับในการปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชนนี้ มีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เช่น ด้านการลงทุน การให้สินเชื่อ สภาพการตลาด แต่ในการวิเคราะห์นี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปฏิบัติธุรกิจของผู้จัดสรรและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ซื้อ ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากทบทวนปัญหาของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เช่น ปัญหาในเรื่องการจัดทำ คู่มือและรักษาสาธารณูปโภค เป็นต้น

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ คือ การวิเคราะห์ความหมายของการจัดสรรที่ดินและหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของเอกชนมาวิเคราะห์และสรุปหาแนวทางพิจารณาเสนอข้อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ให้สำเร็จลุล่วงไป ซึ่งข้อสรุปต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติตามบทบังคับของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) มีแนวทางการแก้ไขดังนี้

๑. ควรบัญญัติความหมายของคำว่า "การจัดสรรที่ดิน" ให้ชัดเจนรัดกุม เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหา การหลีกเลี่ยงว่าการกระทำนั้น ๆ ไม่ใช่การจัดสรรที่ดิน จึงไม่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

๒. ควรยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการ เช่น ยกเลิกเรื่องการขออนุญาตค้าที่ดิน เพราะในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นที่ต้องขออนุญาตต่อไปแล้ว

๓. ควรแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการให้สามารถดำเนินธุรกิจของตนไปด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องให้อยู่ในมาตรการที่ยังคงคุ้มครองประชาชนผู้ซื้ออยู่

๔. ควรมีมาตรการในการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อให้ได้รับบริการในด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้น

๕. รัฐควรมองเห็นความสำคัญของการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินของเอกชนนี้ โดยให้การสนับสนุนในด้านภาษี การเงิน เป็นต้น

THESIS REAL ESTATE DEVELOPMENT BY PRIVATE SECTION
NAME MISS JURAI PORN PHOOPHUAK
THESIS ADVISOR ASSISTANT PROFESSOR WANISH CHUTWONGSE
DEPARTMENT LAW
ACADEMIC YEAR 1985



ABSTRACT

The population's rapid increase and immigration to the capital and big cities result in the great problem of residence scarcity at present. The government section then solves this problem by providing residence for the people with low and middle income. However, it has not yet met the demand sufficiently due to many problems especially finance. It is the private section's role to operate it in the form of land sale by dividing the land into small plots provided with necessary public utilities called "Holding Lots". Later buildings are constructed thereon called "Housing Development" which is the popular style nowadays. A lot of individuals have invested in this type of business. Since at that time there was no law controlling private land development, thus the problems of purchaser cheat and deceit and slums occur.

The government realizes the people's problems and the problems regarding slum. In 1972 the government issues the Revolutionary Proclamation, No. 286 (B.E. 2515) on private land development control with the contents aiming to protect the purchasers for their certain land ownership transfer, to set requirement concerning land development, such as public utility standard. However, the announcement for enforcement of the said revolutionary proclamation has faced legal and practical problems, for instance that the meaning of land development

is. It is that should it be land development, a permission on land development must be obtained as to the Revolutionary Proclamation. No. 286 (B.E. 2515).

This thesis aims to study law interpretation and analysis basing on the Revolutionary Proclamation, No. 286 (B.E. 2515), and to give some advice in these legal problems.

In practice relating to private land development, there are a lot of related factors, such as investment, credit provision and market situation. This analysis concerns obstruction and difficulties in business transaction of the developers, and the difficulties occurring to purchasers due to the stipulations of this Revolutionary Proclamation, such as problems in public utility provision and maintenance.

Therefore, the purpose of this thesis is to analyse meaning of land development and to take legal and practical problems relating to private land development for analysis and conclusion to find resolutions therefor. The conclusions relating to legal and practical problems as to the stipulations of the Revolutionary Proclamation, No. 286 (B.E. 2515) are of the following resolutions :

1. The meaning of the work "Land Development" should be defined expressly and accurately in order to solve the problem of avoidance that the act is not land development, thus it does not need permission on land development and is not subject to the stipulations of the Revolutionary proclamation, No. 286 (B.E. 2515).

2. Annul the stipulations causing difficulties to business Transactors, such as requirement of permission on land trade since at present it is not necessary to obtain the permission thereon any longer.

3. Amend the stipulations obstructing sound business transaction for better and more convenient transaction but subject to the measure of purchaser protection.

4. Provide measure protecting purchasers for more and better services of public utility.

5. The government should realize importance of land development business of individuals and give more support in tax, finance, etc.



กิตติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วานิช ชุตินวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ไต่กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จในที่สุด

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบุญ อาจารย์นิกร เวชภูติ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน อาจารย์คุณุติ ศรีสวัสดิ์ อาจารย์อมร อนิรุทธิการ และคุณประติักษ์ สิมะพิชัยเขษมร อุปนายกสมาคม ประเมินคำทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ที่ไต่กรุณาให้คำแนะนำและเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ โดยเฉพาะกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ที่ไต่อนุญาตให้ ผู้เขียนลาศึกษาต่อ เพื่อทำการค้นคว้าจนสำเร็จ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปก็ด้วยดี ก็ด้วยการสนับสนุน ทั้งทางด้านการวิชาการและกำลังใจจากคณาจารย์ ครอบครัวและเพื่อน ตลอดจนทั้งผู้เขียนตำราทั้งหลาย ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ. โอกาสนี้ด้วย

จุไรพร ภูเือก



สารบัญ

หน้า

| | |
|---|-----|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ก-ข |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | ก-จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| บทที่ | |
| บทนำ | 1 |
| 1. ประวัติความเป็นมาและความหมายของการจัดสรรที่ดิน | 3 |
| 1.1. วิวัฒนาการที่ดินที่อยู่มาก่อน | 3 |
| 2. ความหมายของการจัดสรรที่ดิน | 8 |
| 3. มูลเหตุประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการประกาศใช้ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) | 11 |
| 4. ผลของการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) | 15 |
| 5. ความเกี่ยวพันของการจัดสรรที่ดินกับการค้าที่ดิน | 17 |
| 5.1 ความหมายของการค้าที่ดิน | 17 |
| 5.2 ประวัติความเป็นมาและลักษณะของการค้าที่ดิน | 19 |
| 5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน | 26 |
| 5.4 ข้อแตกต่างของการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดิน | 28 |
| 2. การจัดสรรที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน | 31 |
| 1. การวิเคราะห์ความหมายของการจัดสรรที่ดิน | 31 |
| 2. สารระงับข้อพิพาทโดยขอของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) | 50 |
| 3. การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน | 51 |
| 3.1 บุคคลหรือนิติบุคคลผู้ยื่นคำขอ | 52 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.2 | หลักฐานในการยื่นคำขออนุญาต | 53 |
| 3.3 | ขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน | 54 |
| 3.4 | หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน | 57 |
| 3.5 | สรุปขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน | 58 |
| 3.6 | อัตราค่าธรรมเนียม | 60 |
| 4. | การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารลงในที่ดินจัดสรร | 60 |
| 5. | การทำสัญญาซื้อขายที่ดินจัดสรร | 62 |
| 3. | อุปสรรคและปัญหาในการจัดสรรที่ดินของเอกชน | 70 |
| 1. | อุปสรรคและปัญหาคำแนะนำประกอบการ | 70 |
| 1.1 | การขออนุญาตที่เข้าชั้นในการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน | 70 |
| 1.2 | การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน | 75 |
| 1.3 | การขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่มีภาระผูกพัน | 91 |
| 1.4 | การให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกันการจัดทำ สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ | 95 |
| 2. | ปัญหาในกานประชาชนผู้ซื้อ | 97 |
| 2.1 | ปัญหาในกานการจัดทำสาธารณูปโภค | 97 |
| 2.1.1 | ปัญหาในการจัดทำสาธารณูปโภคก่อนเสร็จสิ้น โครงการ | 98 |
| 2.1.2 | ปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภคไม่แล้วเสร็จตาม โครงการ | 100 |
| 2.1.3 | ปัญหาในการบำรุงดูแลรักษาสาธารณูปโภคที่ได้ จัดทำขึ้น | 101 |
| 3. | ปัญหาการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน | 105 |
| 4. | การพิจารณาการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค | 109 |
| 1. | การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่คำแนะนำประกอบการ | 109 |
| 1.1 | การยกเลิกเรื่องการขออนุญาตค้าที่ดิน | 109 |

| | | |
|-------|---|-----|
| ✓ 1.2 | แนวทางการแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน | 112 |
| 1.2.1 | ข่าวนาจอในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน | 113 |
| 1.2.2 | การพิจารณาข้อกำหนดมาตรฐานของการจัดสรรที่ดิน ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ | 114 |
| 1.3 | การแก้ไขให้ที่ดินซึ่งมีการระบุหันหน้ามาทำการจัดสรร | 116 |
| 1.4 | การแก้ไขปัญหากรณีผู้จัดสรรหาขนาดการมากกว่าประกันการ จัดทำสาธารณูปโภคไม่ได้ | 117 |
| ✓ 2. | การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านประชาชน | 119 |
| 2.1 | การแก้ไขปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภค | 119 |
| 2.1.1 | การแก้ไขปัญหาในการจัดทำสาธารณูปโภค ก่อนเสร็จสิ้นโครงการ | 119 |
| 2.1.2 | การแก้ไขปัญหาค่าผู้จัดสรรจัดทำ สาธารณูปโภคไม่แล้วเสร็จตามโครงการ | 121 |
| 2.2 | การแก้ไขปัญหาในการบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ | 123 |
| 2.2.1 | การจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดการดูแลรักษา | 123 |
| 2.2.2 | การกำหนดให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษา | 129 |
| ✓ 3. | การแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน | 131 |
| 4. | มาตรการของรัฐในการส่งเสริมประชาชนที่อยูอาศัยและ ผู้ประกอบการ | 133 |
| 4.1 | มาตรการช่วยเหลือโดยให้หักค่าลดหย่อนค่าผ่อนส่งที่อยู่ อาศัยจากภาษีเงินได้ | 133 |
| 4.2 | มาตรการให้รัฐช่วยเหลือโดยลดอัตราภาษีการค้า | 136 |
| 4.3 | การนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้ | 138 |
| 4.3 | การให้รัฐช่วยเหลือในด้านแหล่งเงินทุน | 142 |

| | |
|---------------------|-----|
| ๕ บทสรุป และเสนอแนะ | 148 |
| บรรณานุกรม | 164 |
| ภาคผนวก | 168 |
| ประวัติผู้เขียน | 226 |
