



ประวัติความเป็นมาและความหมายของการจัดสรรที่ดิน

วิวัฒนาการงานการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

เนื่องจากการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว และการอพยพของประชากร เข้าสู่เมืองหลวง และเมืองใหญ่ ๆ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจนทำให้ที่อยู่อาศัยกลายรูปมาเป็นสินค้าที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาและจำหน่ายให้แก่ผู้ต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งรัฐก็สังเกตเห็นถึงความจำเป็นของประชากรในกรณีนี้ โดยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2483) รัฐจึงหาวิธีการแก้ไข โดยทำการจัดตั้ง "กองเคหะสถานสงเคราะห์" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัย ส่งเสริมให้ปลูกสร้างและสำรวจภูมิประเทศบริเวณจัดตั้งที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนได้

ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "สำนักงานอาคารสงเคราะห์" ขึ้น โดยมีนโยบายดำเนินงานอาคารสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยวิธีให้เจ้าของที่ดินกู้ยืมเงินเพื่อปลูกสร้าง ศึกษแปลง หรือให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร แต่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนก็ยังไม่หมดไป เนื่องจากความต้องการของประชาชนในกรณีที่อยู่อาศัยมีเพิ่มขึ้น มากเรื่อย ๆ แต่รัฐบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ ประกอบกับราคาที่ดินและราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น เป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนพอที่จะมีที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้¹

ในปี พ.ศ. 2501 รัฐได้มีนโยบายในการให้เงินกู้สนับสนุนทางการเงินแก่ธุรกิจจัดสรรบ้านและที่ดินภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรเงินทุนเพื่อช่วยเหลือการลงทุนปลูกสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว แต่การดำเนินงานก็ยังไม่สะดวกเนื่องจากองค์กรดังกล่าวรับภาระหน้าที่ในการดำเนินงานไม่แน่นอนและขาดเป้าหมายและในขณะเดียวกันการขาดแคลนที่อยู่อาศัยก็ยังมีอยู่มากซึ่งเป็นภาระของประชาชนและเอกชนในการจัดหาที่อยู่อาศัยขึ้นเอง และจากการดำเนินงานของเอกชนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมปรากฏมากขึ้น รัฐจึงได้ทำการแก้ไขโดยจัดตั้ง "สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน" เพิ่มขึ้นอีกใน พ.ศ. 2504 แต่ผลงานการสร้างอาคารสงเคราะห์ที่การส่งเสริม การสร้างที่อยู่อาศัยของเอกชนและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมก็ยังไม่ได้ผลและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพราะระบบงานของแต่ละหน่วยงานมีความสัมพันธ์ แต่แยกต่างหากจากกรม กระทรวง ทำให้ขาดการประสานงานและดำเนินงานปราศจากเป้าหมายที่ชัดเจน

ในปี พ.ศ. 2512 สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัย เพื่อทำการศึกษาและคาดประมาณการความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชน และได้กำหนดนโยบายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 นี้ รัฐได้วางนโยบายในการแก้ไข ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยส่งเสริมและสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยให้สมมูลกับทรัพย์สินรายได้ของประชากรและทรัพยากรของรัฐด้วยการจัดการที่ดิน และผังเมือง การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้าง สำหรับในชนบทรัฐจะขยายกิจการนิคมสร้างตนเองและจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนในชนบทที่ไม่มีที่อยู่อาศัยให้ให้มีที่อยู่และที่ทำกินอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการอพยพเข้าสู่เมืองหลวง โดยรัฐจะจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมทั้งประเทศ มีระยะเวลาของโครงการ 30 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515-2544 โดยมีนโยบายว่า ในการสร้างที่อยู่อาศัยนั้น ส่วนใหญ่รัฐจะลงทุนสร้างให้แก่ผู้มีรายได้น้อยสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้ปานกลาง รัฐจะดำเนินการเองและให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจและเอกชนทำการลงทุนสร้าง นอกจากนั้นรัฐจะจัดให้มีการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นระยะเพื่อจะได้นำมาถึงความเปลี่ยนแปลง

แปลงในค่านที่อยู่อาศัยได้ถูกต้อง และจะให้นำข้อมูลมาปรับปรุงโครงการให้สอดคล้อง
กับความเป็นจริง และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่อยู่อาศัยได้ดำเนินงานไปใน
ทางเดียวกันและมีการประสานงานกันโดยในการดำเนินงานเรื่องที่อยู่อาศัยนั้นจะต้อง
ให้สอดคล้องกับนโยบายทางค่านังเมือง โดยรัฐจะจัดหาและส่งเสริมเรื่องการใช้ที่ดิน
เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในเขตชุมชนใหญ่ โดยพยายามใช้ที่ดินของรัฐก่อน

นอกจากนี้รัฐได้ออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดกลไกและทามาตรการที่จะพัฒนา
การเคหะโดยรวรดูผลคือ

1. การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ

เนื่องจากประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายไต่ปานกลางจำนวนมากยังประสบ
กับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ถึงแม้ว่ารัฐจะจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้
ความช่วยเหลือในค่านนี้แล้วก็ตาม หากแต่หน่วยงานต่าง ๆ ได้กระจัดกระจายกันอยู่
ทำให้ขาดการประสานงานกันอย่างจริงจัง รัฐจึงเห็นควรจัดระบบงานที่เกี่ยวข้องกับ
การเคหะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวนี้รัฐจึงได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 (พ.ศ. 2515) ได้กล่าวถึงเหตุผล
ที่จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นว่า "โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันประชาชน
ผู้มีรายได้น้อยและรายไต่ปานกลางจำนวนมากยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย และแม้ว่าจะมี
หน่วยงานของทางราชการองค์การของรัฐและเอกชนหลายแห่ง ได้ดำเนินการช่วย
เหลือให้มีอาคารสำหรับอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอยู่แล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไป
ในลักษณะเอกเทศ ขาดการร่วมมือ และประสานงานกันอย่างจริงจัง ทำให้นโยบายของ
รัฐในอันที่จะช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นไปคามเป้าหมาย ฉะนั้นเพื่อเร่งรัด
การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว สมควรจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัด
ให้มีอาคารสงเคราะห์ใหม่ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์
ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่าง ๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนประ
สิทธิภาพยิ่งขึ้น....."

ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับเดียวกันนั้น ได้กำหนดให้มีการโอนกิจการ
ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับ
กิจการอาคารสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เฉพาะ
ที่เกี่ยวกับธุรกิจการที่ดินและที่อยู่อาศัย และสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลกรุง
เทพมหานคร เฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ให้แก่
การเคหะแห่งชาติ โดยอาศัย ทรัพย์สินรายได้จากหน่วยงานทั้งสี่นั้น เป็นทุนประเดิมส่วน
หนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ทรัพย์สินอื่นซึ่งได้รับจากรัฐบาล
หรือบุคคลอื่น นอกจากนั้นก็เป็นเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่อาจได้รับจากแหล่งที่อาจได้รับ
จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือจากองค์การทางการเงินระหว่าง
ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ
2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตน
เองหรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ
3. ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการ
ต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ข้างต้น และให้มีอำนาจรวมถึง

1. สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลก
เปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สิน หรือดำเนินงาน
เกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
2. จัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะ
เป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย
3. จัดหาที่ดิน และวัสดุก่อสร้างเคหะ หรือแหล่งเสื่อมโทรม
4. กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ
5. ร่วมการงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจกรรมของการ
เคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือ

ทุนในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการ
จัดให้มีเคหะหรือการจัดหาแหล่งเงินทุนหรือการค้าประกันเงินทุน และประกอบกิจการอื่น
ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติในปัจจุบัน
ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย และ
รายได้อานกลางได้อย่างทั่วถึง เพราะยังขาดกฎหมายอีกหลายฉบับที่จะมีบทบาทสำคัญ
ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติ เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พระ
ราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เป็นต้น โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องเงินทุน ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้งบประมาณ
มาแต่เงินก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ทำให้ต้องกู้จากภายในประเทศและจากต่างประเทศ
ทำให้การแก้ไขปัญหในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนยังไม่บรรลุผล

การออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) เพื่อควบคุมการ
จัดสรรที่ดินของเอกชน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

จากการที่รัฐได้ดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่
3 มาจนถึงปี 2518 ก็ยังไม่สัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุน
ในการดำเนินงาน ทำให้ต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ
ซึ่งก็จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากไม่เพียงพอ และในปี
2518 ได้มีการตื่นตัวในเรื่องของการเคหะสงเคราะห์เป็นอย่างมาก เพราะรัฐได้เปลี่ยน
นโยบายและหลักการในเรื่องเคหะสงเคราะห์ที่สำคัญ คือประชาชนผู้มีรายได้น้อยกว่า
1,500 บาท/เดือน รัฐจะทำการช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ทั้งหมด สำหรับ
ผู้มีรายได้อีก 1,500-3,000 บาท/เดือน รัฐจะไม่ทำการช่วยเหลือและให้เป็นภาระของ
เอกชนในการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อสนองความต้องการนี้

ในปีต่อ ๆ มานั้น รัฐก็ได้ปรับปรุงและกำหนดแผนปรับปรุงบ้านการเคหะขึ้น
อยู่เสมอ ๆ ซึ่งเป้าหมายของรัฐในปัจจุบันได้กำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยขึ้นในปี 2526
ให้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529 จะต้องมีการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อสนองความ
ต้องการของผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้อานกลางที่สะสมกันมาถึง จำนวน 235,000
หน่วย

สำหรับภาคเอกชนนั้น ได้ทำการผลิตที่อยู่อาศัยเข้าสู่ตลาดเช่าในหลายลักษณะ เช่น บ้านจัดสรร ที่ดินจัดสรร บ้านแถว ตึกแถว และอาคารชุด ซึ่งนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันก็ได้ตระหนักถึงบทบาทของภาคเอกชนในการสร้างที่อยู่อาศัย แต่อย่างไรก็ตามปริมาณการผลิตที่อยู่อาศัยของภาครัฐบาลและเอกชนก็ยังคงผลิตได้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ ซึ่งเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดทุกปี คือจากการประมาณการสภาพการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติคาดว่า ในเขตกรุงเทพฯ จะมีความต้องการที่อยู่อาศัยในปี 2527 ทั้งสิ้นประมาณ 1,087,485 หน่วย ในขณะที่ภาครัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติสามารถผลิตได้เพียงปีละ 8,500 หน่วย และภาคเอกชนสามารถผลิตได้ประมาณ 939,654 หน่วย ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีผลเท่ากับว่า ในปี 2527 มีการขาดแคลนที่อยู่อาศัยถึง 139,329 หน่วย¹

2. ความหมายของการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากความต้องการที่อยู่อาศัยได้เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ถึงแม้ภาครัฐบาลจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงเกิดภาคเอกชนเข้ามาทำธุรกิจในด้านนี้ในรูปของการจัดสรรบ้านและที่ดิน ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมในการใช้ที่ดินและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนด้วยเหตุที่การจัดหาที่อยู่อาศัยของรัฐนั้นได้มีมาตรการกำหนดไว้อยู่แล้ว จึงได้ออกกฎหมายบัญญัติควบคุมทางภาคเอกชนในด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนด้วย ซึ่งในการทำธุรกิจการจัดสรรที่ดินนั้น รัฐได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ขึ้นมาควบคุม โดยได้ให้ความหมายของการจัดสรรที่ดินว่า เป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้ค่ามันหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุง

¹ อนุชา กุลวิสุทธิ. "บ้านจัดสรร-ทาวเฮาส์-คอนโดมิเนียม วิวัฒนาการและแนวโน้มผันผวน" สรุปข่าวธุรกิจ ปีที่ 15 ฉบับที่ 20 (16-31 ต.ค.27) หน้า 33

ให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม¹ จากความหมายนี้การจัดสรรที่ดินต้องหมายถึง องค์ประกอบดังต่อไปนี้

การจัดจำหน่ายที่ดิน ตามประกาศคณะกรรมการปฏิวัติฉบับนี้ และประมวลกฎหมายแห่งพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้ว่า อย่างไรเป็นการจำหน่าย แต่ถ้าเป็นการจำหน่ายไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตาม โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน ซึ่งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีแล้ว กฎหมายย่อมรับบังคับให้ ซึ่งการจัดจำหน่ายนั้น ตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับนี้กำหนดให้ทำเป็นสัญญาซื้อขาย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อมมีจำนวนทั้งแต่เปลี่ยนแปลงขึ้นไป หมายถึงลักษณะของที่ดินซึ่งนำมาจำหน่ายอันเข้าลักษณะการจัดสรรนั้น ต้องเป็นการจำหน่ายในลักษณะที่เป็นแปลงย่อย คือ กระทำการแบ่งขอยดินที่ดินผืนใหญ่จัดทำการวางผังแบ่งแปลงเป็นแปลง โดยแปลงที่แบ่งขอยแต่ละแปลงนั้นต้องมีจำนวนเกินกว่าสิบแปลงขึ้นไป และมีลักษณะเป็นพื้นที่ติดต่อกัน โดยพิจารณาถึงลักษณะของพื้นที่ดินแต่เดิมว่าเป็นแปลงเดียวกันก่อนแบ่งเป็นแปลงย่อยหรือไม่ เช่น กรมที่ดินเคยพิจารณาว่า² แม้ที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงของบุตรแต่ละคนจะไม่มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน และเป็นที่ดินที่มารดาเป็นผู้แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยไว้เดิม บุตรไม่ได้แบ่งย่อยเพิ่มเติมต่อไปอีก แต่ที่ดินแปลงย่อยเหล่านี้เดิมเป็นที่ดินแปลงเดียวกันที่มารดาได้แบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยในลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยโดยจัดให้มีถนนตัดผ่านเพื่อให้เป็นทางผ่านเข้าออกที่ดินแปลงย่อยทุกแปลงแล้วก็ได้ให้บุตรซึ่งตามพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเหตุที่ยกให้ก็เพื่อให้บุตรจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยแทนมารดา ลักษณะเป็นการร่วมกันดำเนินการจัดสรรที่ดิน

1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 1

2 หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท.0716/1751 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2527 ทอบข้อหาหรือจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

การจำหน่ายนั้นจะกระทำโดยวิธีใด หมายถึงผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจะจำหน่ายโดยวิธีใดก็ตาม เช่น ขายเงินสด หรือผ่อนชำระ โดยในการจำหน่ายนั้น จะเป็นการจำหน่าย โดยจะทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหมายความว่าอาจ ทำความตกลงกันตามสัญญาซื้อขายเฉพาะส่วนตามแผนผัง หรือโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็น แปลงย่อยนั้น

การจัดจำหน่ายนั้นต้องได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทาง อ้อมเป็นค่าตอบแทน คำว่า "ทรัพย์สิน" นั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ หมายความว่ารวมทั้งทรัพย์สินทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาได้ และถือเอาถึงความ หมายของคำว่า "ทรัพย์สิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์² หมายถึงโดยนิตินัย ใดแก่วัตถุที่มีรูปร่างเพราะฉะนั้น "ทรัพย์สิน" จึงหมายถึงวัตถุที่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและ ถือเอาได้ประการหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นเงินตราหรือสิทธิทั้งหลายที่ก่อให้เกิดขึ้นด้วยอำนาจของ กฎหมาย และมีกฎหมายรับรองอยู่โดยตรงหรือโดยปริยาย เช่น สิทธิ ลิขสิทธิ์ สิทธิในเครื่องหมายการค้า เพราะฉะนั้นในการจัดจำหน่ายที่ดินจัดสรรนั้น ผู้จัดจำหน่ายอาจได้รับผล ประโยชน์ตอบแทนในทางอื่น นอกจากเงินตราก็ได้

การให้คำมั่นหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะทำให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการ สาธารณะ การให้คำมั่นนั้นหมายถึงการแสดงเจตนาแก่ฝ่ายเกี่ยวข้องบุคคลทั่ว ๆ ไปโดย ไม่เจาะจงตัวบุคคล เช่น ถ้วยวิธีการโฆษณา ซึ่งในเรื่องการให้คำมั่นอันเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรที่ดิน ได้มีการตีความหมายออกไปต่าง ๆ อันมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้อธิบาย ต่อไปในบทที่ 2

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 99

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 98

3. มูลเหตุประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

วิวัฒนาการที่อยู่อาศัยเริ่มต้นเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในช่วงพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ ทำให้มีประชาชนอพยพเข้ามาสู่เขตเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมาคือสภาพการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจนทำให้ที่อยู่อาศัยเริ่มมีลักษณะเป็นดินค้าเพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่มลูกค้าของเอกชนผู้ประกอบการคือประชาชนผู้มีรายได้อะกึ่งปานกลางขึ้นไป ซึ่งเป็นที่นิยมของประชาชนในยุคนั้นให้แก่ที่ดินจัดสรร ซึ่งเป็นการแบ่งที่ดินขายออกเป็นแปลงย่อย พร้อมจัดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ถนน ประปา ให้ตามสมควร โดยที่ทำเลที่ตั้งของโครงการที่ดินจัดสรร ส่วนใหญ่มีอยู่ในแถบชานเมืองกรุงเทพฯ เช่น พระโขนง บางกะปิ และบางเขน และในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น

ธุรกิจที่ดินจัดสรรเริ่มระบบเช่าลงในช่วงปี พ.ศ. 2510 เนื่องจากตลาดที่ดินจัดสรรเริ่มเปลี่ยนสภาพเป็นตลาดเก็งกำไรมากขึ้น จึงเลอบมีความเสี่ยงสูงตามไปกัวย ทำให้สถานการณ์เงินในเวลานั้นไม่มีใครให้การสนับสนุนทางการเงิน ผู้ประกอบการบางรายจึงพยายามหาทางออกด้วยการ เปลี่ยนรูปแบบการลงทุนใหม่ที่สามารถขายและเรียกกำไรตอบแทนคืนได้เร็วกว่าการขายที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว คือได้จัดโครงการบ้านจัดสรรขึ้น ซึ่งก็ปรากฏว่าประสบความสำเร็จ นับตั้งแต่บัดนั้นมาก็เกิด ธุรกิจบ้านจัดสรรขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันกับที่ในระยะนั้นมีธนาคารพาณิชย์บางแห่งเริ่มเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการบ้านจัดสรรในยุคแรก ๆ จึงยังเป็นตัวกระตุ้นการขยายตัวของโครงการบ้านจัดสรรให้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วงปี 2515 ซึ่งเศรษฐกิจค่อนข้างดี ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนมีสภาพคล่องตามไปกัวยจึงขยายการให้สินเชื่อเพิ่มขึ้น¹

¹ อรุษา กุลวิสุทธิ "อ้างแล้ว" หน้า 34

จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจการจัดสรรนี้ทำให้ในช่วงปลายปี 2515 รัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ใ้ค้อออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ขึ้นมาควบคุมการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากในการจัดสรรที่ดินแล้วมานั้นไม่มีกฎหมายใ้ค้อออกมาเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน เลย เช่น การควบคุมการแบ่งแปลงย่อย การวางผังแบ่งแปลง การจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ อันเป็นผลกระทบค้อการควบคุมการใช้ที่ดินค้อส่วนรวม ทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม และเกิดอันตรายค้อประชาชนผู้อยู่อาศัย

เมื่อเปรียบเทียบกับการควบคุมการจัดสรรแบ่งแยกและการควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดินในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นใ้ค้อว่า สหรัฐอเมริกาใ้ค้อมีกฎหมายควบคุมการแบ่งแยกที่ดินอยู่ 2 ประเภท¹ ค้อ การควบคุมแบบส่วนรวม (PUBLIC CONTROLS) และการควบคุมแบบส่วนตัว

การควบคุมแบบส่วนรวม ค้อ การควบคุมการใช้ที่ดินโดยวิธีการแบ่งเขตที่ดิน โดยกฎหมายแบ่งเขตที่ดิน (Zoning ordinances) จะแบ่งเขตที่ดินในเมืองออกเป็นเขตต่าง ๆ และระบุว่าเขตแต่ละเขตจะถูกใช้ประโยชน์ไปในทางค้อนใ้ค้อบ้าง และยังครอบคลุมการใช้สอยพื้นที่แต่ละพื้นที่ที่ค้อตั้งอยู่ในเมืองนี้ กฎหมายแบ่งเขตนั้นจะอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐนั้น ๆ โดยมีอำนาจที่จะบังคับใ้ค้อกฎหมายฉบับนี้ตามความจำเป็นในการที่จะปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยสวัสดิภาพของประชาชนเป็นใหญ่ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ใ้ค้อในการแบ่งเขตยังครอบคลุมไปถึงการป้องกันปัญหาชุมชนแออัด การรักษาสภาพความสงบเรียบร้อยในบริเวณที่อยู่อาศัย ลค้อและก้าจัดการเกิค้ออัคคีภัย และรวมถึงการบังคับใ้ค้อกฎหมายควบคุมการจราจรและสาธารณูปค้อใ้ค้อล

กฎหมายแบ่งเขตในสมัยก่อนจะแบ่งเป็นเขตกว้าง ๆ เช่น เมือง x ใ้ค้อมีการออกกฎหมายแบ่งเขตภายในเมืองออกเป็น 3 เขต (Zone) ค้อ

1. เขตที่อยู่อาศัย
2. เขตการพาณิชยกรรม
3. เขตอุตสาหกรรม

0

¹ Robert Kratovil, Real Estat Law, pp. 515-337.

เขตที่อยู่อาศัยจะถูกจำกัดให้ประชาชนใช้เพื่อการตั้งที่อยู่อาศัยเท่านั้น ห้างร้านและที่อยู่อาศัยสามารถตั้งอยู่ในเขตพาณิชย์กรรมได้ และการใช้ประโยชน์ทุกชนิดสามารถตั้งอยู่ในเขตการอุตสาหกรรมได้ ดังนั้นเขตที่ถูกแบ่งเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นเขตที่ถูกจำกัด (Exclusive Zone) เขตอื่น ๆ จะเป็นเขตเอนกประสงค์คือ (Completions Zone) ประชาชนสามารถตั้งที่อยู่อาศัยในเขคนั้น ๆ ได้ เช่น การตั้งห้างร้าน และบ้านพักอาศัยในเขตพาณิชย์กรรมได้

กฎหมายแบ่งเขต (Zoning Ordinances) ในสมัยปัจจุบันมักจะมี การแบ่งเขตต่าง ๆ ออกเป็นเขตย่อย ๆ มากขึ้น เช่น เขตที่อยู่อาศัยจะถูกแบ่งเป็นเขตที่อยู่อาศัยแบบครอบครัวเดี่ยว (บ้านเดี่ยว) และเขตที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัว (แฟลต) เขตที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัวจะถูกแบ่งออกไปอีกเป็นเขตที่อยู่อาศัยหลายครอบครัวแบบไม่ใช้ลิฟท์ และแบบใช้ลิฟท์ เขตพาณิชย์กรรมก็เช่นกันจะถูกแบ่งย่อยออกเป็น เขตชายปลีก และเขตชายส่ง เขตอุตสาหกรรม จะถูกแบ่งย่อยออกเป็นเขตอุตสาหกรรมหนัก และเขตอุตสาหกรรมเบา

การควบคุมการใช้ที่ดินแบบสวนแก้ว คือ การควบคุมการใช้ที่ดินที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น โดยมีข้อจำกัดบางอย่างเช่น การแบ่งแยกที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อยต้องมีเนื้อที่อย่างน้อยไม่เกิน 2 เอเคอร์ และต้องได้รับอนุญาตหรือเมื่อแบ่งเป็นแปลงย่อยแล้วอนุญาตให้สร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะบ้านเดี่ยว โดยขนาดของแปลงที่ดินแปลงที่ดินที่เล็กสุดและขนาดของอาคารสิ่งปลูกสร้างในบริเวณชุมชนบางเขตได้มีการนำกฎหมายจำกัดขนาดค่าสุดของแปลงที่ดิน ซึ่งสามารถจะมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นได้ รากฐานทางกฎหมายกำหนดของกฎหมายเหล่านี้ถูกวางอยู่บนความจริงที่ว่า ถ้ามีการสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างให้ห่างกันเท่าไร ก็ยังสามารถควบคุมการเกิดच्छกภัย และสามารถให้แสงสว่างส่องทั่วถึง และอากาศถ่ายเทได้สะดวก มีขอบเขตเป็นลักษณะมากขึ้น ดังนั้นศาลบางแห่งจึงให้ยึดถือว่ากฎหมายเช่นนี้มีผลบังคับใช้ เช่น ข้อบัญญัติว่าที่ดินแปลงละ 5 เอเคอร์ เป็นอย่างน้อยที่สุดจะได้รับการยกเว้นจากคำสั่งศาลที่จะสั่งให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม ซึ่งไกลออกไปจากเขตชุมชนหรือ

เขตเมืองมากเท่าไร ขนาดค่าสุกของที่ดินก็จะถูกเพิ่มขึ้นโดยศาล¹

การควบคุมการใช้ที่ดินแบบส่วนตัวนั้น ไม่มีสมรรถภาพที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ได้ เช่น ถึงแม้จะแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อยโดยมีจำนวนเนื้อที่หรือลักษณะการก่อสร้างอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้าหากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินใกล้เคียงสร้างโรงงวนอุตสาหกรรมขึ้นก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ด้วยเหตุนี้ การควบคุมการใช้ที่ดินสมัยใหม่คือ การควบคุมส่วนรวมจึงได้บังเกิดผลขึ้นและใช้ควบคู่กันไปทั้ง 2 ระบบ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่า มีความหมายไปในทางการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย เพื่อทำการจำหน่ายปลูกสร้างที่อยู่อาศัยที่ประกอบกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม โดยเป็นไปในทางการควบคุมการใช้ประโยชน์แบบส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม เพราะการจัดสรรที่ดินของเอกชนนี้คงอยู่ภายใต้บังคับของข้อกำหนดมาตรฐาน ของการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดขึ้น เช่น ขนาดของพื้นที่ขั้นต่ำ ที่นำมาจัดสรรต้องมีขนาดเกินเป็นข้อจำกัดย่อย ซึ่งอยู่ในข้อจำกัดการควบคุมแบบส่วนรวมไว้แล้ว คือ กฎหมายผังเมืองที่ระบุเขตในเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น เขตใดเป็นเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น

นอกจากนี้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้มีจุดยืนมาเพื่อคุ้มครองประชาชนในถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินบางรายได้กระทำการหลอกลวงหรือเอาโรคเอาเปรียบประชาชนหลายประการ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เช่น ผู้จัดสรรนำที่ดินซึ่งยังไม่มีกรรมสิทธิ์มาทำการจัดสรร โดยทำการหลอกลวงว่าเป็นที่ดินซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์ ประชาชนผู้ซื้อหลงเชื่อเมื่อเสียเงินไปแล้วผู้จัดสรรไม่สามารถโอนให้ได้หรือ ผู้จัดสรรได้โฆษณาถึงการจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไว้ เช่น จะจัดทำถนน ประปา ไฟฟ้า ให้อย่างทั่วถึง เมื่อประชาชนเข้าซื้อแล้วก็ไม่กระทำตามที่โฆษณาไว้ หรือจัดทำสาธารณูปโภคอย่างไม่ถูกต้อง เช่น ความกว้างของถนน ท่อระบายน้ำไม่ได้มาตรฐาน ทำให้เกิดปัญหาคานสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัย และมีปัญหาคานความปลอดภัย

¹ Krstovic, Robert. Real estate. 6th ed. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall (c 1974).

และทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีกฎหมายใด ออกมายังคับหรือวางมาตรการคุ้มครองประชาชนเลย

จากปัญหาเหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนดังกล่าว เพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเป็นธรรม ป้องกันการทุจริตฉ้อโกงของผู้จัดสรรที่ดิน และเป็นการวางแผนการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้มีคุณภาพ รัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายมาควบคุมอย่างเร่งด่วน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 นี้ โดยให้เหตุผลของการประกาศใช้ว่า "โดยที่ปัจจุบันนี้ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้มีการพิพาทกันอีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง" จึงได้มีการประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515

4. ผลของการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

หลังจากที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้บังคับใช้แล้ว ในบ้านประชาชนผู้ซื้อได้รับความคุ้มครองมากขึ้น เช่น ในบ้านกรวมสิทธิ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดให้เฉพาะที่ดินซึ่งผู้ทำการจัดสรรมีกรรมสิทธิเท่านั้นถึงนำมาทำการจัดสรรได้ ในบ้านบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ได้มีการวางข้อกำหนดมาตรฐานไว้ และให้มีธนาคารค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะนั้น โดยให้มีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรเป็นผู้พิจารณาและออกใบอนุญาตทำการจัดสรร เพราะฉะนั้นประชาชนผู้ซื้อที่ดินจากผู้ประกอบการจัดสรรที่ได้รับใบอนุญาตจึงได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ หากผู้ใดทำการอันเป็นการจัดสรรที่ดินแต่ไม่ได้ทำการขออนุญาตก็จะได้รับโทษตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้

ในบ้านผู้ประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้เปลี่ยนแปลงเป็นการทำหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ให้คำจำกัดความของการจัดสรรที่ดินว่า "เป็น

การจักจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะโดยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นการตอบแทน และมีการ ให้ค้ำประกันหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้น เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม โดยผู้จัดสรรมาขอแบ่งแยกแล้วแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ว่าไม่ได้ให้ค้ำประกันว่า จะจัดให้มีการ สาธารณูปโภคเพราะได้จัดทำสาธารณูปโภคเสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ก็เข้าใจว่า การเช่นนี้ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ทำการรังวัดแบ่งแยกให้จัดสรรไป โดยไม่ต้องทำ การขออนุญาต ทำการจัดสรรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

(พ.ศ. 2515) และให้ถือปฏิบัติเช่นนี้เรื่อยมา ถึงจะเห็นได้ว่า ระหว่างปี 2515- 2524 มีผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรเพียง 6 ราย หมู่บ้านต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่นั้นไม่ เข้าข่ายของขออนุญาตทำการจัดสรร¹ จนกระทั่งมาใน พ.ศ. 2524 กระทรวง มหาดไทยได้ตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทำไมจึงไม่มีผลในการใช้ บังคับ จึงได้มีการประชุมปรึกษาหาความหมายของคำนิยามที่ถูกต้อง จนในที่สุด ในปี พ.ศ. 2524 กรมที่ดินได้ตีความวิเคราะห์ ความหมายของการจัดสรรที่ดินว่า²

การกระทำที่จะถือเป็นการจัดสรรที่ดิน ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
คือ

1. ได้มีการจักจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลง ขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีใด ๆ โดยจะทำการรังวัด แบ่งแยกแล้วหรือไม่ ก็ตาม
2. การจักจำหน่ายนั้น ผู้จัดสรรที่ดินได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทาง ตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และ
3. ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้ค้ำประกันหรือแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มี

¹ สมาคมทนายที่กินเคหะและก่อสร้าง "การขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) 2525. หน้า 4

² หนังสือกรมที่ดิน กวพมาท ที่ มท.0608/ว. 1731/ลงวันที่ 17 สิงหาคม

สาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบ การพาณิชย์หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม กล่าวคือ

3.1 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่าจะให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธา- ณะ เช่น มีการโฆษณา หรือทำสัญญาว่าจะจัดให้มีถนน ไฟฟ้า หรือน้ำประปา เป็นต้น หรือ

3.2 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น ได้มีการวางผัง แบ่งแปลง อันมีลักษณะเป็นทางหรือถนน หรือได้มีการปักเสาไฟฟ้า หรือได้มีการขุดหลุม เพื่อวางท่อประปา หรือท่อระบายน้ำ เป็นต้น หรือ

3.3 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่าจะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ ประกอบพาณิชย์ หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม เช่น มีคำมั่นว่าจะจัดให้มีสนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล หรือจะจัดให้มีหน่วยรักษาความ ปลอดภัย หรือจะจัดให้มีตลาดสดหรือศูนย์การค้า เป็นต้น หรือ

3.4 ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะปรับปรุงที่ดินนั้นให้เป็น ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบกิจการพาณิชย์ หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม เช่น ได้มีการวางผัง แบ่งแปลงที่ดิน หรือขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินมีขนาดที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบกิจการพาณิชย์ หรือที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือ ไม่ว่าจะมีการให้คำมั่น หรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือวางผังแบ่งแปลงอันมีลักษณะ ถนน ทางเท้า ก็ตาม ถือว่าเป็น "การจัดสรรที่ดิน" ซึ่งต้องขออนุญาตตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ทั้งสิ้น ซึ่งทำให้เป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อ บ้างขึ้น เพราะการจัดทำหมู่บ้านจัดสรรต้องขออนุญาตด้วย ในค่านผู้จัดสรรที่ดำเนินการ สร้างบ้านจัดสรร เมื่อถูกกฎหมายมาควบคุม ก็ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามข้อกำหนด ของกฎหมาย เช่น จัดทำสาธารณูปโภคให้โดยมาตรฐาน ทำให้ต้องลงทุนสูงส่งผลให้ ประชาชนต้องซื้อบ้านหรือที่ดินในราคาที่สูงตามขึ้นไปด้วย

5. ความเกี่ยวพันของการจัดสรรที่ดินกับการค้าที่ดิน

5.1 ความหมายของค้าที่ดิน

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้คำจำกัด

ความของการค้าที่ดิน หมายความว่า การไถ่มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน

การไถ่มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไรนั้น คำว่า "การค้าหากำไร" นั้น หมายถึงการประกอบอาชีพเพื่อหากำไร กล่าวคือขั้นต้นผู้ขายจะต้องประกอบกิจการขายที่ดินอยู่เป็นปกติธุระ และเมื่อประกอบอาชีพมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรแล้ว แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าหาก่อนก็ยังคงอยู่ในความหมายของคำว่าการค้าหากำไรและยังหมายรวมถึงผู้ขายมิได้มีอาชีพค้าขาย แต่มีความประสงค์ที่จะหาหรือทำให้ได้มาซึ่งกำไรหรือผลประโยชน์ เพิ่มขึ้นให้มากกว่าที่เคยลงทุนไป

ในเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ควรตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรว่าต้องเป็นการไถ่มาซึ่งที่ดินเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และต้องไถ่มาในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดกำไรด้วย ถ้าไถ่มาโดยทางมรดก รับให้ ซึ่งไม่มีการลงทุนแล้ว ไม่ถือว่าเป็นกิจการค้าหากำไร¹ และจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1800/2506 ศาลวินิจฉัยว่า การที่โจทก์รับมรดกที่ดิน 16 ไร่เศษ ราคาไม่เกินไร่ละ 800 บาท จากสามีผู้วายชนม์ตั้งแต่ พ.ศ. 2458 ต่อมา ระหว่างปี พ.ศ. 2499-2501 โจทก์จัดทำถนนผ่ากลางที่ดินแล้วแบ่งเป็นแปลงเล็ก ๆ 27 แปลง ขายไร่ละ 80,000 บาท ถึง 100,000 บาท การขายให้แก่เพื่อนฝูงญาติมิตร และการจัดถนนนั้นผู้ซื้อแต่ละรายต้องเสียค่าตัดถนนตามส่วนที่ผ่าน ศาลฎีกาเห็นว่าที่ดินที่โจทก์ไถ่มาเป็นมรดกมิใช่สินค้าของสามี เจ้าของมรดกแต่อย่างใด จน พ.ศ. 2499-2501 โจทก์จึงจัดการต่าง ๆ เพื่อขายที่ดินและขายไร่ราคาสูงถึงไร่ละ 100,000 บาท นั้น จึงเพียงแต่แสดงว่าโจทก์ขายโดยมุ่งให้ได้ราคาสูงสุดเท่านั้น มิใช่ขายเป็นการค้าหากำไร

ถ้าเป็นที่ดินที่ตนสร้างมาเองก็ดี ซื้อมาก่อนประมวลกฎหมาย ที่ดินไฉ้บังคับ หรือซื้อเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินบังคับแล้ว แต่มีเจตนาหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิได้มุ่งหากำไรก็ดี แม้ภายหลังจะนำมาขายก็ไม่เข้าขายเป็นการค้าที่ดินตามประมวล

¹ หนังสือกรรมที่ดินที่ มท.0607/ว. 130 ลงวันที่ 10 มกราคม 2509

กฎหมายที่ดิน¹ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 273/2520 วินิจฉัยว่า การที่โจทก์ซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงงานของบริษัท ซึ่งโจทก์เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ โดยได้รับมอบอำนาจจากที่ประชุม ผู้ถือหุ้น ต้องถือว่าบริษัทไม่ใช่โจทก์ซื้อที่ดินไว้เพื่อขายแก่บริษัท และการที่โจทก์ขายที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกไป เพราะที่ดินไม่เหมาะสมที่จะใช้ตั้งโรงงานโดยมิได้รับปรุงหรือจัดสรรที่ดินเพื่อหากำไร แม้การที่โจทก์ขายที่ดินดังกล่าวได้กำไรมากก็เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้นตามกาลเวลา อันเป็นเรื่องปกติ ไม่ใช่เป็นการขายที่ดินเพื่อการค้าหากำไร

การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อพิจารณาการค้าหากำไรนั้นให้พิจารณาถึงเจตนาในการขอได้มาเป็นสำคัญ ถ้าเป็นนิติบุคคลย่อมพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนไว้ประกอบกับเจตนาในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนบุคคลธรรมดาให้พิจารณาโดยนัยเดียวกัน² เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1540, 1541/2520 วินิจฉัยว่า การที่หุ้นส่วนได้เอาที่ดินมาลงหุ้นเพื่อให้หุ้นส่วนรายกำไรกัน ที่ดินจึงเป็นของห้างหุ้นส่วนผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินถึงแก่ความตาย พยายามข้อมีสิทธิเพียงร่วมมรดกในหุ้นที่มีอยู่ในห้างฯ เท่านั้น ไม่ทำให้ที่ดินกลายเป็นของกองมรดกและตกแก่ทายาทอีก เมื่อมีการขายที่ดินของห้างฯ ไป ตามวัตถุประสงค์ของห้างฯ ห้างฯ จะอ้างว่าเป็นการขายที่มรดกหาได้ไม่

5.2 ประวัติกวามเป็นมาของการค้าที่ดิน

การค้าเป็นธุรกิจการค้าที่ดินได้เริ่มเข้ามามีบทบาทเนื่องจากการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการอพยพของประชากรเข้าสู่เมืองหลวง ที่อยู่อาศัยจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญโดยได้มีการซื้อขายที่ดินในย่านชานเมือง เช่น บางกะปิ สุขุมวิท เนื่องจากผู้ประกอบการกำลังเห็นว่าที่ดินมีราคาถูกริ่งกว่าซื้อเพื่อถักทุนขายให้ได้กำไรในภายหลัง โดยจะเป็นการซื้อที่ดินแปลงใหญ่แล้วนำมาแบ่งขาย (จัดสรร) หรือขายทั้งแปลง โดยที่การกว้านซื้อที่ดินต้องมีการใช้ทุนมาก จึงมีผู้ถือทั้งเป็น

¹ หนังสือกรรมที่ดินที่ มท.0612/ว.1947 ลงวันที่ 23 มกราคม 2524

² หนังสือกรรมที่ดินที่ มท.0612/4/ว.222777 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2523

ห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทางราชการเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สำคัญจึงได้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการประกอบธุรกิจนี้เมื่อ พ.ศ. 2485 คือ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วน และบริษัทจำกัด เพื่อการค้าว่า พ.ศ. 2485 โดยมีสาระสำคัญว่า ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด ใดจะได้อำนาจที่ดินเพื่อการค้าใดโดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อน และในการอนุญาตนั้นรัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร ถ้านิติบุคคลดังกล่าวได้อำนาจที่ดินเพื่อการค้าใดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนในการอนุญาต มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งก็ไม่เคยมีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้มาตั้งแต่ประการใด จนกระทั่งพระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และได้มีการนำเอาหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 101, 102 ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งการค้าที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย โดยกำหนดว่าการค้าที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน ในการอนุญาตรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และได้กำหนดระยะเวลาในการจำหน่ายไว้คือ ผู้ได้รับอนุญาตต้องจัดการขาย แลกเปลี่ยนหรือให้เช่าซื้อที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้หมดภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาต มิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

หลังจากที่มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แล้ว การปฏิบัติเกี่ยวกับการขอให้ได้อำนาจที่ดินเพื่อการค้าตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็หยุดชะงัก เพราะเห็นกันความหมายใน เรื่องการค้าที่ดินนี้มีอยู่จริงเพื่อยกเว้นเรื่องการค้าที่ดินเพื่อไม่ให้ผู้ที่ทำการค้าที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้นอกเหนือจากประเภทและจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ในหมวดกำหนดสิทธิในที่ดิน นอกจากนี้ก็เพื่อมิให้มีการกักตุนที่ดินไว้นานเกินควรโดยอ้างเหตุผลเพื่อการค้าที่ดินเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 102 ที่กำหนด ให้จำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าภายในสามปี มิฉะนั้นให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ แม้ว่ากฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2497)

ออกตามความในมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำการค้าที่ดินต้องยื่นแผนผังโครงการและราคาเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการค้าประกอบคำขอ อันแสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการดำเนินการค้าที่ดินของผู้ประกอบการค้าเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อมิให้เสียเปรียบก็ตาม แต่ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนใช้บังคับ เนื่องมาจากการค้าที่ดินได้เปลี่ยนรูปเป็นการแบ่งขายเป็นแปลงย่อยอันมีลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินมากกว่าการขายทั้งแปลงถึงแบบเดิม หรือโดยผู้ประกอบการได้ซื้อที่ดินแล้วนำมาแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ซึ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าที่ดินนั้นไม่มีบัญญัติควบคุมและคุ้มครองไปถึงการจำหน่ายในลักษณะการจัดสรรนั้น โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับโดยมิได้ยกเลิกบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินเสียในคราวเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะในทางปฏิบัติที่ขัดแย้งกับเรื่องการค้าที่ดิน ทำให้เข้าใจกันว่าบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสิ้นผลบังคับไปดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติการค้าที่ดินเห็นว่า การค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการค้าที่ดินต้องขออนุญาตรัฐมนตรีนั้นเป็นบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินได้มาซึ่งที่ดินเกินกำหนด

อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นอีกเมื่อกลางปี พ.ศ. 2522 เมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการประพฤติกมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้ขอทราบทางปฏิบัติมายังกรมที่ดินว่า กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัดใดก็ตามดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ โดยไปรวบรวมที่ดินของราษฎรและนำมาขายแก่รัฐวิสาหกิจ จะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ กรมที่ดินได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า ถ้าห้างหุ้นส่วนจำกัดใดก็ตามดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในหนังสือบริคณห์สนธิโดยหากำไรแล้ว ก็จะเป็น "การค้าที่ดิน" ตามมาตรา 1 ซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โดยนิยามจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังไม่ถูกยกเลิก แต่โดยพฤตินัยแล้ว ถึงไม่ขออนุญาตแต่หากได้ทำการค้าที่ดินไปตามวัตถุประสงค์ของห้างฯ ก็ไม่ถือเคร่งครัดถึงกับว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นการไม่ชอบ

เพราะเห็นว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 101 เรื่องการค้าที่ดินมีบัญญัติไว้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 34 เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน เพราะถ้าจะมีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็ควรกำหนดไว้เสียเลยเถาะเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีบังคับแล้ว ผู้ใดจะทำการค้าที่ดินไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นการเฉพาะรายจากรัฐมนตรี มีจรรยาประมวลกฎหมายที่ดินทั้งแต่มาตรา 34 ถึง 49 เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ทบทวนการจัดสรรที่ดินขึ้นโดยเฉพาะแล้ว การควบคุมการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงน่าจะสิ้น. ผลบังคับไป มีฉะนั้นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินจะต้องขออนุญาต เพื่อทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

โดยที่มึความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายดังที่กล่าวแล้ว กรมที่ดินจึงได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า "เมื่อวัตถุประสงค์ของห้างฯ" ระบุว่า ทำการซื้อขายที่ดินสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดินและการดำเนินการดังกล่าวเป็น "การค้าที่ดิน" ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งจะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" และยังให้ควมเห็นเพิ่มเติมว่า "หากข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็น "การจัดสรรที่ดิน" ตามข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด"

เมื่อผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปตามความเห็นดังกล่าวแล้ว กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือ¹ แจ้งให้ทุกจังหวัดตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามนี้ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดแทนหลังจากที่กรมที่ดินได้แจ้งไปแล้ว ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นอันมาก โดยมีหลายจังหวัดและเอกชนมีหนังสือหารือมายังกรมที่ดินซึ่งยากที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เป็นที่ยุติได้

0

¹ หนังสือกรมที่ดินที่ มท. 0612/4/ว.6154 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2523

กรมที่ดินพิจารณาเห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดิน การค้า และการหมุนเวียนทางการเงินของประเทศจึงได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณารวม 3 ประการคือ

ความเห็นประการที่หนึ่ง ขอให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินตาม มาตรา 101 และ 102

ความเห็นประการที่สอง ถ้าไม่ยกเลิกก็ให้ถือว่า ขณะนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินไม่มีผลบังคับต่อไปโดยปริยายแล้ว

ความเห็นประการที่สาม หากยังถือว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ดินมีผลบังคับอยู่ ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ถือว่า ผู้ค้าที่ดินที่ได้ที่ดินมาก่อนแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้นั้นดำเนินการจำหน่าย ขาย โอน หรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ตามปกติ โดยไม่ต้องร้องขอให้มาขออนุญาต และไม่ต้องดำเนินการคดีแก่ผู้ทำการค้าที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะได้ดำเนินการไปตามความเห็นของกรมที่ดินไปโดยสุจริต แต่สำหรับผู้ที่จะขอได้มาซึ่งที่ดินนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป จะต้องสอบสวนพิจารณาเกี่ยวกับการค้าที่ดิน หากปรากฏว่าเป็นการขอได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าหากำไรก็ให้ดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้กรมอัยการพิจารณาเสนอความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมอัยการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า "บทบัญญัติมาตรา 101, 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าการมีอยู่แห่งบทมาตรานี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม และไม่มีความจำเป็นจะต้องให้คงอยู่ กระทรวงมหาดไทยก็ควรที่จะเสนอขอให้ยกเลิกบทมาตรานั้นเสีย และเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องและความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจ เกิดแก่ผู้ค้าที่ดินหรือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในระหว่างที่กฎหมายยังไม่ยกเลิก หากรัฐจะมีนโยบายผ่อนปรนให้แก่ผู้ค้าที่ดินถึงความเห็นของกรมที่ดินในประการนี้ ก็จะเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้"

เมื่อกรมอัยการได้พิจารณา และมีความเห็นดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทย

จึงให้มีหนังสือเรียนไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่การเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีครั้งนี้เป็นจังหวัดเกี่ยวกับที่รัฐบาลรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อสภา และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงความเห็นประการที่หนึ่งที่เคยเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติในเรื่องการค้าที่ดินตามมาตรา 101, 102 นั้นว่า ยังไม่สมควรกระทำในขณะนี้ เพราะถ้าหากกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินมีผลใช้บังคับอีก บทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินก็จะต้องมีผลบังคับใช้ให้เป็นการสอดคล้องต่อกัน จึงเห็นควรให้กฎหมายนี้คงไว้ก่อน ส่วนความเห็นประการที่สอง ที่ให้ถือว่าบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินไม่มีผลบังคับใช้โดยปริยายนั้น ย่อมเป็นการขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมอัยการจึงไม่อาจถือเช่นนั้น ได้ เพราะฉะนั้น จึงควรถือเอาตามความเห็นประการที่สาม ซึ่งกรมอัยการเห็นชอบด้วย

ในที่สุด เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษาลงมติว่า "การดำเนินการในลักษณะการค้าที่ดิน ต้องทำการขออนุญาตรัฐมนตรีตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่ทำการค้าที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการอนุญาตให้ถูกต้องต่อไปด้วย"

จากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นนี้ กรมที่ดินจึงยึดเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตเป็น 2 กรณีคือ

1. การอนุญาตทำการค้าที่ดินย้อนหลัง ได้แก่ ผู้ทำการค้าที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำว่า "ดำเนินการไปแล้ว " หมายความว่า ได้รับโอนที่ดินมาดำเนินการค้าหากำไรแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี นับตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นต้นมา จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 ไม่ว่าจะได้มีการจำหน่ายหรือแบ่งจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดินนั้นไปบ้างแล้วหรือไม่ก็ตาม กรมที่ดินได้พิจารณาอนุมัติให้จำหน่าย จ่ายโอนที่ดินนั้นต่อไปได้ตามปกติ

2. ผู้ที่ขอจดทะเบียนให้ไถ่มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าหากำไร นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นต้นมา ถือเป็น การอนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่ กรมที่ดินได้วางแนว

ปฏิบัติไว้ว่า "ผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ไ้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าหากำไร จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การขอให้ไ้มาซึ่งที่ดินให้ตามคำขอไ้"

ในการขออนุญาตย้อนหลังนั้น หลังจากที่ดินคณะรัฐมนตรีไ้มีมติและกรมที่ดินไ้แจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบ เพื่อสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ โดยแจ้งผู้ที่ไ้ดำเนินการค้าที่ดินยื่นคำขออนุญาตให้ถูกต้องก่อนไป แล้ว โดยผู้ขอต้องยื่นคำขอเป็นการ "เฉพาะรายที่ดิน" โดยแสดงแผนผังของที่ดินที่จะขายหรือแบ่งขาย หรือให้เช่าซื้อ หรือทั้งโครงการและราคาที่ดินที่จะขายหรือให้เช่าซื้อประกอบคำขอตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้¹ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนถึงการไ้มาและการจำหน่ายว่าไ้จำหน่ายไปอย่างไรแล้วหรือไม่ การขออนุญาตย้อนหลังนี้ กรมที่ดินกำหนดให้ยื่นขออนุญาตตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2523 จนถึง 30 มกราคม 2524 เป็นเวลา 90 วัน ต่อมาไ้ขยายเวลาออกไปอีก 90 วัน จนถึง วันที่ 30 เมษายน 2524 ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาที่ขยายแล้ว ก็ยังมีผู้ร้องขอและยื่นขออนุญาตเข้ามาอีก กรมที่ดินจึงไ้สั่งว่า หากมีผู้ค้าที่ดินประเภทนี้ปรากฏขึ้นอีกก็ให้ยื่นขออนุญาตไ้² และเนื่องจากมีผู้ยื่นคำขออนุญาตทำการค้าที่ดินมีจำนวนมาก ชั้ครากำสั่งเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาปฏิบัติงานในเรื่องนี้ไม่เพียงพอ กรมที่ดินจึงไ้เสนอต่อกระทรวงมหาดไทยให้รัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาตั้งอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินย้อนหลังให้แก่อธิบดีกรมที่ดินสำหรับส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไ้มีคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับภูมิภาค³ ในการพิจารณาดังอนุญาตนี้

¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2497)

² หนังสือกรมที่ดินที่ มท.0612/4/ว.2277 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2523
หนังสือก่วนมากที่ มท.0612/4/ว.2592 ลงวันที่ 29 มกราคม 2524
หนังสือก่วนมากที่ มท.0612/4/ว.12243 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2524

³ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 347/2524 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2524

สำหรับการขออนุญาตทำการค้าที่ดินรายใหม่ นั้น ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นคำขออนุญาตเป็น "เฉพาะรายที่ดิน" เช่นกัน โดยแสดงแผนผัง โครงการสำเนาโฉนดที่ดิน สัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาวางมัดจำ และนำเสนอก่อรัฐมนตรี เพื่อตั้งการอนุญาตซึ่งกรณี เช่นนี้ผู้ขอจะขอจดทะเบียนจำหน่ายโอนที่ดินดังกล่าวนี้ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ ไม่เหมือนกับกรณีขออนุญาตย้อนหลังซึ่งได้รับการผ่อนผันให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนนิติกรรมไปก่อนได้รับอนุญาต

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดิน

การค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 101, 102 นั้นเป็นการควบคุมการไต่มาและจำหน่ายที่ดินเพื่อกิจการค้าหากำไร ส่วนการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) เป็นการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ป้องกันการหลอกลวง คดโกง ประชาชนผู้ซื้อ และเพื่อประโยชน์ด้านการเมือง

การจัดสรรที่ดินนั้น ถ้าเป็นการไต่มาซึ่งที่ดินโดยมีเจตนาจะจำหน่ายหากำไร เช่น ซื้อมาแบ่งขายและเข้าหลักเกณฑ์เป็นการจัดสรรที่ดินดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นการค้าที่ดินเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นทั้งการค้าที่ดินและจัดสรรที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีผู้จัดสรรไต่ที่ดินมาโดยไม่มีเจตนาลงทุน เช่น ไต่ที่ดินมาโดยทางมรดกหรือไต่มาโดยการครอบครองปรปักษ์ หรือเป็นที่ดินที่มีอยู่เดิม เช่น ที่ดินที่ไต่ในการทำนาอยู่แล้ว ต่อมาไม่เหมาะแก่การทำนา ก็เอามาทำการจัดสรร กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นการจัดสรรที่ดินเพียงกรณีเดียว

ฉะนั้น การจัดสรรที่ดินบางกรณีอาจเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินอย่างเดี่ยว บางกรณีอาจเป็นทั้งการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินด้วย แต่บางกรณีก็เป็นการค้าที่ดินอย่างเดี่ยวไม่เป็นการจัดสรรที่ดินก็ได้ เช่น ซื้อมาห้แปลงแล้วขายไปห้แปลง โดยไม่มีการจัดแบ่งขายเป็นแปลงย่อย

สำหรับในการขออนุญาตประกอบการกรณีนี้เข้าข่ายเป็นทั้งการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดินด้วยกัน โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 101 วรรค 2 มีบัญญัติไว้ว่า "ในการอนุญาตนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้" เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นการค้าที่ดินเข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน เมื่อขออนุญาตค้าที่ดินต่อรัฐมนตรีแล้ว ในการอนุญาตให้ค้าที่ดินนั้นจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องไปขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินด้วย และในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตีความว่า "ถ้าข้อเท็จจริงในการดำเนินการค้าที่ดินมีลักษณะ เป็น "การจัดสรรที่ดิน" ตามข้อ 1 ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวก็ไม่ยกเว้นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ดินตามมาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแก่ประการใด "จึงปรากฏว่า การอนุญาตทำการค้าที่ดินรายใดที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 การขออนุญาตขายนั้น จะได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ต้องไปขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) อีก ส่วนหนึ่งด้วย

ในเรื่องนี้ เมื่อรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งอนุญาตให้ทำการค้าที่ดินโดยมีเงื่อนไข ให้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินด้วย ผู้ขอก็ควรต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น มิฉะนั้นจะกลายเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งผลที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขนั้น มาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจอธิบดีที่ดินนั้นไปจำหน่ายได้ นอกจากนี้ ผู้ขออนุญาต จะมีความผิดตามมาตรา 111 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำหรือถ้าผู้ขอเป็นนิติบุคคล อาจถูกปรับไม่เกิน 50,000 บาท ตาม มาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทางปฏิบัติ หากผู้ขอเห็นว่า กิจการของตน ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ก่อนยื่นคำขออนุญาตจัดสรรตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ผู้ขออาจยื่นคำโต้แย้งชี้แจงแสดงเหตุผลว่า การดำเนินการของตนไม่เข้าข่ายเป็นการ จัดสรรที่ดินอย่างไรบ้าง เพื่อกรมที่ดินจะส่งข้อโต้แย้งนั้นให้คณะกรรมการควบคุมการจัด สรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) พิจารณาข้อเท็จจริงและ เหตุผลทั้งหลายประกอบกัน ถ้าหากคณะกรรมการฯ พิจารณาว่า การดำเนินการไม่เข้า ข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินก็จะได้ยุติเรื่องเงื่อนไขของรัฐมนตรีก็จะตกไปโดยปริยาย แต่ ถ้าคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่ากิจการของผู้ขอเข้า ลักษณะการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอต้อง ยื่นคำขออนุญาตจัดสรรให้ถูกต้อง มิฉะนั้นจะกลายเป็นเรื่องฝ่าฝืนเงื่อนไข ซึ่งจะเป็นความ ผิดและต้องได้รับโทษตามนัยดังกล่าวข้างต้น

กวนเหตุที่การค้าที่ดินบางรายเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งผู้ประกอบการ จะต้องขออนุญาตถึงสองทางอันเป็นการซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา จึงได้มีการเสนอให้ยกเลิกกฎหมายปฏิวัติในเรื่องการขออนุญาตค้าที่ดินเสีย ซึ่งในเรื่องนี้จะ

กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

5.4 ข้อแตกต่างของการจัดสรรที่ดินและการค้าที่ดิน

เนื่องจากการค้าที่ดินมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น และการค้าที่ดินก็ไม่ได้เป็นการจัดสรรที่ดิน ซึ่งอาจสรุปข้อแตกต่างระหว่างการค้าที่ดินกับการจัดสรรที่ดินได้พอสังเขปดังนี้

1. ลักษณะของที่ดิน ที่ดินซึ่งเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามความหมายของกฎหมายต้องมีลักษณะเป็นพื้นที่ติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนทั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป แต่ที่ดินซึ่งนำมาทำการค้าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงก็ได้จะมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงสิทธิอย่างอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ก็ได้แต่ที่ดินที่นำมาจัดสรรที่ดินนั้น กฎหมายอนุญาตให้เฉพาะที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิในที่ดินคือ โฉนดที่ดินเท่านั้น ถึงนำมาขออนุญาตจัดสรรได้ สำหรับที่ดินซึ่งมีหลักฐานแสดงสิทธิอย่างอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ในปัจจุบันได้มีการจัดสรรได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจัดสรรจึงมีปัญหว่า ที่ดินซึ่งมีหลักฐานแสดงสิทธิต่าง ๆ นี้สามารถนำมาทำการจัดสรรได้หรือไม่ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 3

2. ข้อกำหนดเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อ ในเรื่องการจัดสรรที่ดินมีข้อกำหนดเพื่อคุ้มครองผู้ซื้อหลายประการ เช่น ในเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค ในการจัดสรรที่ดินการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะต้องมีการจัดทำให้ไ้มาตรฐานตามข้อกำหนดของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่ในเรื่องการค้าที่ดินไม่มีข้อกำหนดหรือมาตรการบังคับในเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ โดยผู้ซื้ออาจทำการค้าที่ดินไปโดยไม่ต้องจัดทำสาธารณูปโภคหรือจะจัดทำบ้างตามสมควร เพื่อให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นก็ได้

3. การขออนุญาตประกอบการ การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในกรณีคณะกรรมการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง¹ แต่ในเรื่องการขออนุญาตทำการค้าที่ดินนั้น ผู้ประสงค์จะทำ

¹ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) ข้อ 14

การค้ำที่กินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อยกเว้นให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี เป็นที่สุดหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้สอบสวนและตรวจสอบหลักฐานใหญ่ถูกต้อง และนำเสนอรัฐมนตรีเพื่ออนุญาต หากไม่ถูกต้องครบถ้วนก็จะส่งเรื่องกลับมากำเป็นการใหม่

4. ระยะเวลาในการจำหน่ายที่ดิน โดยที่ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการค้ำที่กินได้กำหนดไว้เพื่อป้องกันการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ตามมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดว่า หากผู้ค้ำที่กินไม่สามารถขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้หมดสิ้นภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่ได้รับอนุญาตให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินของผู้ค้ำนั้น โดยนำวิธีการจำหน่ายตามมาตรา 51-55 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในเรื่องการจัดสรรที่ดินนั้นไม่มีข้อยกเว้นว่า ผู้จัดสรรจะต้องจำหน่ายที่ดินให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใด เพราะกฎหมายบัญญัติโดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อและเพื่อประโยชน์ทางด้านการผังเมือง และโดยข้อเท็จจริงแล้วในการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องแสดงรายละเอียดของโครงการ และระยะเวลาในการจัดทำให้แล้วเสร็จ วิธีการจำหน่ายว่าจะจำหน่ายโดยวิธีใดเท่า นั้นไม่ได้มีข้อยกเว้นว่าจะต้องทำการจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใด เพราะโดยข้อเท็จจริง การจัดทำโครงการให้แล้วเสร็จย่อมกินเวลานาน และการจำหน่ายนั้นบางรายซึ่งมีการจัดสรรจำนวนหลายร้อยแปลงก็ไม่สามารถจะกำหนดระยะเวลาในการจำหน่ายได้

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อยกเว้นของระยะเวลาในการจำหน่ายที่ดินนั้น ถ้าเป็นการค้ำที่กินที่ไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน การจำหน่ายที่ดินก็ต้องจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลา 3 ปี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินที่ไม่เป็นการค้ำที่กิน จะจำหน่ายให้หมดภายในระยะเวลาเท่าใดก็ได้ เพราะตามประกาศของคณะปฏิวัติไม่ได้กำหนดไว้ แต่จะเกิดปัญหาขึ้นถ้าเป็นกรณีที่มีการค้ำที่กินนั้นเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินว่าควรอยู่ในกำหนดระยะเวลาจำหน่าย 3 ปี หรือไม่อยู่ในกำหนดระยะเวลาใด ซึ่งกฎหมายในปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติไปถึง เพราะในทางปฏิบัติการเริ่มจัดทำโครงการที่ดินหรือบ้านจัดสรรในแต่ละโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการ ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรได้จนกว่าจะจำหน่ายหมด ก็ใช้ระยะเวลาเกินกว่า 3 ปีแล้ว หากจะให้อยู่ในข้อยกเว้นว่าต้อง

จำหน่ายให้หมดภายใน 3 ปี นั้นจึงเป็นไปได้ และหากจะให้จำหน่ายให้หมดภายใน
 ระยะเวลาเท่าใดก็ได้ ซึ่งอาจเกิน 3 ปี ก็จะเป็นการชักข้อประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะ
 ฉะนั้นในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องต่อกันคือ ในกรณีที่เป็นทั้งการ
 ค่าที่ดินและการจัดสรรที่ดินด้วยนั้น ให้ผู้อนุญาตทำการอนุญาตจัดสรรที่ดินแต่เพียง
 ประการเดียว และให้ตกอยู่ในข้อบังคับของการจัดสรรที่ดิน ก็จะเป็นการสอดคล้องกับ
 แนวทางปฏิบัติในเรื่องระยะเวลาการจำหน่าย และแก้ไขปัญหาที่กฎหมายทั้งสองนี้ขัดกัน
 ได้