

วิทยานิพนธ์เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

นักศึกษา

นางสาวกนกอร พันธุ์อุดม

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์อภัสสร จันทวิมล

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

หลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะวิชา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ.

2550

บทคัดย่อ

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว แต่กฎหมายฉบับนี้มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันหลายประการ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายใหม่แก้ไขกฎหมายเก่าด้วยการออกกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อคุ้มครองประชาชน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อรัฐใช้ในการควบคุมจัดระเบียบการจัดสรรที่ดินของเอกชนแต่การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังคงมีช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถบังคับใช้ให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ทำการแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพิจารณาการตีความกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ว่ามีเหตุใดที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการควบคุม การจัดระเบียบในการจัดสรรที่ดินของเอกชนโดยรัฐ มีเหตุใดที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในธุรกิจการจัดสรรที่ดินและมีเหตุใดที่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจไม่ได้รับความคุ้มครอง พร้อมพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีดังนี้

1. ปัญหาด้านการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนโดยรัฐ

1.1 กรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรร พ.ศ. 2543 เห็นว่าควรเพิ่มเติมมาตรา 22 โดยให้อำนาจคณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นการจัดสรรที่ดินหรือไม่ อย่างไร เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือถูกข่มขู่จากผู้มีอิทธิพล

1.2 กรณีการไม่ใช้แบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ขาย เห็นว่าควรให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ขายใช้สัญญาประเภทเดียวกันกับที่ได้ยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดิน โดยหากผู้ขายต้องการใช้สัญญาของผู้ขายเอง ก็บังคับให้ต้องยื่นแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางพิจารณาเพื่ออนุญาตก่อน โดยหากผู้ขายฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามและสัญญาที่ผู้ขายใช้ระบุเรื่องซึ่งไม่เป็นประโยชน์กับผู้ซื้อ สัญญาดังกล่าวควรจะมีผลบังคับและให้ถือว่าธุรกรรมเป็นไปตามข้อสัญญาตามที่ เป็นแบบมาตรฐานของสัญญาที่กำหนดขึ้นและให้เพิ่มบทกำหนดโทษในส่วนค่าปรับให้หนักขึ้นในกรณีที่ผู้ขายฝ่าฝืน

1.3 กรณีคำว่า “สาธารณูปโภค” มีความหมายอย่างไร เห็นว่าควรเพิ่มเติมนิยามในมาตรา 4 คำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ในบทวิเคราะห์ศัพท์

1.4 กรณีการไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไปใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย หรือการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต เห็นควรเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าว โดยให้หน่วยงานอื่นซึ่งมิได้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่ามาตรฐาน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะให้คงอยู่ในสภาพดีตลอดไป

1.5 กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เห็นว่าควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 7 และมาตรา 13 (1) ,(2) ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่มีการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

1.6 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรुकกล้าพื้นที่ส่วนกลาง เห็นว่าควรเพิ่มเติมมาตรา 52 เป็น “ผู้ใดกระทำการใด...” เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากผู้อื่น และเพื่อให้คณะกรรมการสามารถสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินไปดำเนินการแก้ไขได้

1.7 กรณีผู้จัดสรรที่ดินกระทำผิดไปจากที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอนุญาต เห็นควรเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน สามารถสั่งห้ามมิให้จำหน่ายที่ดินแปลงย่อยของ

ผู้จัดสรรที่ดินไว้ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน อนุญาตไว้

1.8 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่สามารถติดตามผู้จัดสรรที่ดินให้โอนสาธารณูปโภคใน โครงการให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมาย ให้ที่ดินสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจออก ใบแทนและจดแจ้งการได้มาของที่ดินสาธารณูปโภค ทำนองเดียวกับมาตรา 37 ตาม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรเมื่อได้ชำระ ราคาที่ดินครบถ้วนแล้วให้ได้รับที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายด้วยวิธีทางที่สะดวกที่สุด มีภาระ ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อผู้จัดสรรที่ดิน

2. ปัญหาด้านการดำเนินการจัดสรรที่ดินของผู้ประกอบการ

2.1 กรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคใน โครงการที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตามมาตรา 44 เห็นว่าควรเพิ่มเติมคำว่า “และ/หรือ” ต่อท้ายข้อความในมาตรา 44 (2) เพื่อป้องกันมิให้ผู้จัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงการบำรุงรักษา สาธารณูปโภคในโครงการที่ได้รับอนุญาต

2.2 กรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้แก่ผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรร ตามแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต ภายในเวลาอันสมควร เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยให้กำหนดระยะเวลาให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องไปยื่นคำขอรังวัดแบ่ง จัดสรรที่ดินสำนักงานที่ดิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดให้ถือว่าใบอนุญาตที่ได้รับเป็นอันยกเลิก

3. ปัญหาด้านการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

3.1 กรณีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายให้กำหนดให้ผู้ ซื้อที่ดินจัดสรรที่ไม่ดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดิน กำหนด และผู้จัดสรรที่ดินได้ดำเนินการตามลำดับที่สองตาม มาตรา 44 (2) สามารถจัดตั้งนิติบุคคล ได้และให้หน่วยงานที่รับโอนสาธารณูปโภคไปแล้วต้องโอนคืนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

3.2 กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์จากโครงการที่ได้รับ อนุญาต เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติห้ามผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรให้ ผิดแตกต่างไปจากโครงการและวิธีการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

3.3 กรณีที่ดินสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินถูกอายัดหรือถูกบังคับคดีก่อน การโอนสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคล ตามมาตรา 44 (1) หรือก่อนการโอนให้เป็น สาธารณประโยชน์ตามมาตรา 44 (3) เห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติให้ความคุ้มครองมิให้

ที่คินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ตกอยู่ในการบังคับคดี เว้นแต่จะมีการโอนใบอนุญาต
จัดสรรที่ดินไปด้วย

THESIS TITLE	LEGAL MEASURES FOR THE ENFORCEMENT OF LAND DEVELOPMENT LAWS UNDER THE LAND DEVELOPMENT ACT, B.E. 2543
STUDENT	MISS KANOKORN PANUDOM
THESIS ADVISOR	ASSOC. PROF.ARBHAS CHANDAVIMOL
THESIS CO – ADVISOR	ASSOC. PROF.DR. POOM CHOKMOH
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS
FACULTY	GRADUATE SCHOOL SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2007

ABSTRACT

The law governing private land allocation, by the Annoucement of the National Executive Council No. 286, has come into force for a long period of time. However, the provisions of the aforementioned law are not appropriate with the current economic and social situation in several aspects. Therefore, the Government has amended the old law by issueing the Land Development Act B.E.2543 (A.D. 2000), to protect people who purchase allocated land. In addition, this Act is a legal measure for the Government to control and goveme private land allocation. However, there is still a gap on enforcement of such law so as to meet its target as amended.

This thesis aims to study the interpretation of the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000), analyze issues and problems regarding enforcing the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000). The areas of analysis are on what are factors impeding control and arrangement of private land allocation, what are factors

impeding entrepreneurs on private land allocation and why people buying allocated lands may be not protected together with suggestion on solution for problems and obstacles on enforcement of such law.

Furthermore, solutions and recommendations for the aforementioned problems relating to the enforcement of the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000) are proposed as follows.

1. Problems on control of the private land allotment managed by the state .

1.1 In case where the land allotting managers avoid asking permission of land allotment according to the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000), it is suggested that an additional provision of Section 22 be made to authorize the land allotting committee to consider the nature of the land allotment, so to prevent the authorities from using their discretionary power to help the land allotting operators or from being threatened from the influent groups.

1.2 In case where there is a failure to use standard sale and purchase contract of the sellers, it is suggested that Section 34 be modified . That is to have the sellers use the same contract as the one proposed for the land allotment application . If the sellers want to use their own contract , the contract must be presented to the central land allotting committee for consideration and approval . If the sellers ignore and the contract that the sellers used contains any subject that was not beneficial to the purchasers , such contract would not be enforceable and it shall be deemed that the standard contract that was determined was to be used and the punishment with regard to fine should be given severely to the negligent sellers.

1.3 Concerning “ Public Utility ” , the definition of “Public Utility” should be added in Section 4 in the definition provision .

1.4 In case where the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000) is unable to be enforced against the government units with duty to make land allocation according to the law or as permitted , amendment should be made to Section 5 of the said law so that other units being not subject to the Land Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000) is required to provide maintenance of the public utility and public services at the standard level according to the Land

Development Act B.E. 2543 (A.D. 2000) so as to give the land purchasers the confidence that there must be a responsible person for the maintenance of public utility and public services to be in good condition at alltimes.

1.5 Regarding the land allotting committee , the membership of the land allotting committee according to Section 7 and 13 (1),(2) should be in compliance with the present fact which the governmrnt system is reorganized according to Official Administration Regulation Act B.E.2534 (A.D.1991) and the amended Act of Restruring Ministry and Department B.E.2545 (A.D.2002)

1.6 In case where the land purchasers intruded into the central area, the amendment should be made to Section 52 to read “ Whoever does any act...” to include what has been done by other person and to enable the committee to make an order to the land allotting operators to arrange for solutions .

1.7 In case where the land allotting operators have done anything beyond the scope of power as permitted by the land allotting committee, it is suggested that the land allotting committee be empowered to prohibit the land allotting operators to sell its subordinated land until the rectication is made to the wrongdoing as permitted .

1.8 In case where the purchasers of land allotment could not pursue the land allotting operators to transfer the public utility in the project to the juristic person of housing village or the juristic person in another law, it is suggested that the law be amended so that the land of public utility becomes the property of the juristic person of housing village at once and then the land officials be authorized to issue the substitute to the title deeds and register the acquirement of land of public utility in the same way as it does in Section 37 of the Land Development Act B.E.2543 (A.D.2000) which act , the purchasers of the land allotment , who have completely paid for the piece of land, are able to acquire the piece of land under the purchase contract in the easiest and cheapest way without resorting any legal action in civil case or criminal case against the land allotting managers.

2. The problems on the land allotment of the operators.

2.1 In case where the land allotting operators avoid the maintenance of public

utility in the project that had been allowed under Section 44, it is suggested that the word “ and / or” should be added at the end of Section 44 (2). This is to prevent the land allotting operators from avoiding the maintenance of public utility in the project that had been allowed.

2.2 In case where the land allotting operators do not divide the land into small pieces of land for the land purchasers according to the project plan as permitted within a reasonable time, it is suggested that the law be amended for giving a certain periods of time for the land allotting operators to apply for the land allotment at the land office. Failure to do so shall cause the revocation of the permit.

3.The problems on the protection of the interest of land purchasers.

3.1 In case of establishment of juristic person of housing village, it is suggested that law be amended in the manner that the allotted land purchasers who have not arranged for establishment of the juristic person of housing village within a certain time as determined by the land allotting managers and the land allotting managers who have operated on the procedure in the second step of Section 44 (2) can establish the juristic person and have the working unit to which the public utility has been transferred return the public utility to the juristic person of housing village.

3.2 In case that the allotted land purchasers use the utilities of the land out of The scope of purpose of the project as allowed , it is suggested that the law be amended by prohibiting the purchasers of the allotted land to exploit the allotted land difference from the project the land allotting managers have been allowed by the committee.

3.3 In case that the land of public utility in the allotted land project has person in

Section 44 (1) or before the transfer of land for public interest in Section 44 (3), it is suggested that the law be modified to unless there is also the transfer of the land allocation permit.