

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดทำสาธารณูปโภค ของต่างประเทศและในประเทศไทย

ในบทนี้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศไทยในส่วนของกรจัดทำสาธารณูปโภค ในส่วนของกรจัดทำสาธารณูปโภคของโครงการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศ

3.1.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) เป็นหลัก แต่ก็มีกรร่างกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ขึ้นใช้ในบางเรื่องซึ่งทั่วโลกก็มีสภาพความเป็นจริงที่แต่ละประเทศใช้กฎหมายทั้งสองระบบแบบผสมผสานกันไป โดยในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายในเรื่องเดียวกันในระดับประเทศ และกฎหมายของท้องถิ่นระดับมลรัฐใช้บังคับ ซึ่งแต่ละมลรัฐก็จะมีกฎหมายที่แตกต่างกันไป¹

ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาถึงรูปแบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาเปรียบเทียบในส่วนที่เป็นสาระสำคัญดังนี้²

(1) การควบคุมการจัดสรรที่ดิน

กฎหมายที่มีความสำคัญและอิทธิพลการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกข้อบัญญัติมาตรฐานการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมลรัฐ

¹ วาสิตี นนทสิน. (2549). การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีปัญหาการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 45.

² สุภารัตน์ บุญสร้าง. (2552). ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 : กรณีศึกษาว่าด้วยการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 29 – 32.

ค.ศ.1926 [Standard state Zoning Enabling Act (1926)] ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า SZA³ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกข้อบัญญัติมาตรฐานการวางแผนผังของมลรัฐ ค.ศ. 1928 [Standard City Planning Enabling Act (1928)] ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า SCPEA⁴ กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวใช้สำหรับการออกข้อบัญญัติของชุมชนในมลรัฐต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดเขตและการวางแผนผังเพื่อเป็นมาตรฐานในการวางแผนใช้สอยที่ดินของมลรัฐ⁵

โดยใน ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) กระทรวงพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Department of Commerce) ได้มีการจัดทำร่างกฎหมายการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยกำหนดออกเป็น 2 รูปแบบเพื่อเตรียมกร่างเพื่อเป็นกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของนายเฮอเบิร์ต ฮูเวอร์ เลขาธิการของกระทรวงพาณิชย์ประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาใน ค.ศ. 1922 (พ.ศ.2465) จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกข้อบัญญัติมาตรฐานการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมลรัฐ ค.ศ.1922 (พ.ศ.2546) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็น และยกร่างใหม่และประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้อีกครั้งใน ค.ศ. 1926 (พ.ศ. 2469) ถัดมาอีก 2 ปี ได้มีการยกร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกข้อบัญญัติมาตรฐานการวางแผนผังของมลรัฐ ค.ศ.1928 กฎหมาย SZA เป็นกฎหมายที่ใช้อำนาจองค์กรท้องถิ่นของรัฐบาลในการออกข้อกำหนดหรือบัญญัติต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้สอยที่ดิน เกี่ยวกับขนาดที่ดินหรือ พื้นที่ก่อนการก่อสร้าง และการควบคุมปริมาณของพื้นที่ให้อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม หรือควบคุมอาคารที่กระจัดกระจาย การควบคุมความสูงของอาคารและอาคารที่อยู่ในชุมชน

³ The Town of Ledyard. (1942). *The Town of Ledyard Connecticut*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.town.ledyard.ct.us/261/History-of-Land-Use-Regulation>. [2563, 2 ตุลาคม]

“พิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1924 และมีทั้งหมด 9 ส่วน รวมถึงการให้อำนาจขบขัติที่หน่วยงานนิติบัญญัติสามารถแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหัวเมืองค้าแลกเปลี่ยนประจำระเบียบการแบ่งเขตและขั้นตอนในการจัดตั้งและแก้ไขระเบียบการแบ่งเขต หน่วยงานนิติบัญญัติจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการการแบ่งเขตเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาระเบียบการแบ่งเขตเบื้องต้น.”

⁴ The Town of Ledyard. (1928). *The Town of Ledyard Connecticut*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.town.ledyard.ct.us/261/History-of-Land-Use-Regulation>. [2563, 2 ตุลาคม]

“พิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1928 มีเนื้อหาทั้งหมด 6 ส่วน ครอบคลุมถึงองค์กรและอำนาจของคณะกรรมการวางแผนซึ่งมีหน้าที่จัดทำและนำ "แผนแม่บท" มาใช้ เนื้อหาของแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาทางกายภาพของดินแดนข้อกำหนดสำหรับการนำแผนแม่บทไปใช้โดยองค์กรปกครอง ข้อกำหนดสำหรับการอนุมัติการปรับปรุงสาธารณะทั้งหมดโดยคณะกรรมการวางแผน การควบคุมการแบ่งที่ดินส่วนบุคคลข้อกำหนดสำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการการวางแผนระดับภูมิภาค และแผนภูมิภาค ”.

⁵ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 35.

ที่มีการใช้อย่างหลากหลายเพื่อควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการออกกฎหมายมีคณะกรรมการปรับปรุง และกำหนดเงื่อนไขมอบหมายแก่ตัวแทนเพื่อดำเนินการตามข้อบัญญัติ⁶

การควบคุมการใช้ที่ดินได้ถูกกำหนดให้ชัดเจนขึ้น โดยการออกกฎหมาย SCPEA โดยอำนาจรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เพื่อให้มีอำนาจในการควบคุมการใช้ที่ดินแปลงต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นในศตวรรษที่ 19 ซึ่งได้รวบรวมบันทึกไว้และบัญญัติขึ้นเป็นข้อบังคับ (Regulation) เกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้มีการสำรวจและจัดแผนผังที่ดินของเอกชนแบ่งออกเป็นแปลง ๆ ก่อนการขายซึ่งได้มีการรวบรวมข้อมูลขึ้นอย่างไม่ซับซ้อนและนำไปลงทะเบียนไว้

ในการควบคุมการใช้สอยที่ดินนี้ ได้มีแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจการควบคุมเกิดขึ้นด้วยการมอบหมายให้ตัวแทนมีอำนาจในการวางแผนที่ดิน โดยการนำบรรทัดฐานของการวางแผนที่อยู่ในแฟ้มเอกสารที่รวบรวมไว้มาพิจารณาก่อนที่จะอนุญาตใช้แผนผังของการแบ่งแยกที่ดินอย่างไรก็ตามตัวแทนที่ได้รับมอบหมายอาจออกข้อกำหนดสำหรับถนนและบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ให้เกิดความกลมกลืนของระบบถนนของพื้นที่ในชุมชน⁷

(2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกข้อบัญญัติมาตรฐานการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมลรัฐ ค.ศ. 1926

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขด้วยเหตุดังกล่าวมาใน ค.ศ. 1926 โดยมีชื่อว่า The standard Zoning Enabling Act. (1926) มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการออกพระราชบัญญัติ ข้อกำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรท้องถิ่นระดับเทศบาล เพื่อใช้บังคับแก่ชุมชนในเขตเทศบาลเพื่อควบคุมการใช้สอยที่ดินและอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างมีระบบและเป็นไปตามสุนทรียภาพ และไม่ให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เพื่อความปลอดภัย อนามัย ศิลธรรม หรือสวัสดิภาพของชุมชน ซึ่งมีรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1⁸ ของพระราชบัญญัติ SZA เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้

⁶ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 36.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁸ A Standard Zoning Enabling Act. (1926). SECTION 1.

“Giant of Power. For the purpose of promoting health, safety, morals, or the general welfare of the community, the legislative body of cities and incorporated villages is hereby empowered to regulated and restrict the height, number of stories, and size of buildings and other structures, the percentage of that may be

บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมการอนามัย ความปลอดภัย ศิลธรรม หรือสวัสดิภาพของชุมชนเพื่อออกข้อกำหนดของเมืองทั้งหลายซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านหลายแห่งเข้าด้วยกัน โดยมอบอำนาจให้ออกข้อกำหนดการจำกัดเกี่ยวกับความสูง จำนวนของชั้น และขนาดอาคาร และสิ่งปลูกสร้างอื่น ปริมาณของการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละแปลง ขนาดของสนาม สนามกีฬา และพื้นที่ว่างเปล่าอื่น ๆ การควบคุมปริมาณความหนาแน่นของประชากร ตำแหน่งและที่ตั้งการใช้อาคารและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์อุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย และเพื่อการอย่างอื่น⁹

(2.1) ขอบเขตของกฎหมาย

ขอบเขตอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 2¹⁰ ว่าสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐอาจมอบอำนาจให้องค์กรท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลนครเป็นผู้ออกข้อบัญญัติระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวน ขนาด ตำแหน่งของพื้นที่ที่ตั้ง การกำหนดเขตการใช้สอยที่ดินอาคาร การก่อสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งข้อบัญญัติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะมีรูปแบบตามชนิดหรือประเภทของอาคารในแต่ละเขต ซึ่งอาจแตกต่างกันในแต่ละเขต

(2.2) วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย กำหนดไว้ในมาตรา 3¹¹ ซึ่งกำหนดให้ครอบคลุมรูปแบบการควบคุมความหนาแน่นของการจราจร ความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัย ความหวาดกลัวและอันตราย

occupied, the size of yards, courts, and other open spaces, the density of population, and the location and use of buildings, structures, and land for trade, industry, residence, or other purposes”.

⁹ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 2. หน้า 38.

¹⁰ A Standard Zoning Enabling Act. (1926). SECTION 2.

“Districts. For any or all of said purposes the local legislative body may divide the municipality into districts of such number, shape, and area as may be deemed best suited to carry out the purposes of this act; and within such districts it may regulate and restrict the erection, construction, reconstruction, alteration, repair, or use of buildings, structures, or land. All such regulations shall be uniform for each class or kind of buildings throughout each district, but the regulations in one district may differ from those in other districts”.

¹¹ A Standard Zoning Enabling Act. (1926). SECTION 3.

“Purposes in view. Such regulations shall be made in accordance with a comprehensive plan and designed to lessen congestion in the streets; to secure safety from fire, panic, and other dangers; to promote health and the general welfare; to provide adequate light and air; to prevent the overcrowding of land; to avoid undue concentration of population; to facilitate the adequate provision of transportation, water, sewerage, schools, parks, and other public requirements. Such regulations shall be made with reasonable consideration, among other things, to

ต่าง ๆ โดยจะต้องไม่ขัดแย้งต่อประโยชน์ของสาธารณะ (Public benefit) นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติส่งเสริมเกี่ยวกับการอนามัย และความหนาแน่นของประชากร การขนส่ง การประปา น้ำเสีย โรงเรือน ที่จอดรถ และบริการสาธารณะอื่น ๆ¹²

(2.3) วิธีการและขั้นตอนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการออกข้อกำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อจำกัดและควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารในพื้นที่ของเทศบาลตามมาตรา 4¹³ กำหนดให้การออกข้อกำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์ จะต้องคำนึงถึงธรรมเนียมแห่งท้องถิ่นของแต่ละแห่ง และการกำหนดแนวเขตตามข้อกำหนดจะต้องกระทำโดยชัดเจน การก่อตั้งหรือบังคับการตามข้อบัญญัติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ต้องมีความชัดเจน เช่นกันนอกจากนี้ยังมีอำนาจในกรแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง ระเบียบ ข้อกำหนด การกำหนดแนวเขตจะมีผลบังคับต่อเมื่อได้มีการรับฟังประชามติในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว ซึ่งจะต้องแถลงแก่ประชาชนไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการรับฟังประชามติ เพื่อให้โอกาสประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมพิจารณา และให้โฆษณาประชามติหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้ประชามตินั้นได้เปิดเผยต่อสาธารณชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ¹⁴

(3) ความหมายของการจัดสรรที่ดิน

การจัดสรรที่ดิน¹⁵ คือการดำเนินการแบ่งที่ดินแปลงใหญ่ออกเป็นแปลงเล็ก ๆ หลาย ๆ แปลงซึ่งเป็นการดำเนินการที่เรียบง่ายและตรงไปตรงมา เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและถูกควบคุมมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยปกติความประสงค์ของการแบ่งแยกแปลงที่ดินก็เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโอนย้ายที่ดินแปลงเล็กที่แบ่งแยกแล้วไปให้คนอื่น ๆ นอกเหนือจากเจ้าของที่ดินแปลงเดิม นอกจากนี้การแบ่งแยกยังได้ดำเนินการเพื่อความประสงค์ของการเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนา

the character of the district and its peculiar suitability for particular uses, and with a view to conserving the value of buildings and encouraging the most appropriate use of land throughout such municipality”.

¹² สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 40.

¹³ A Standard Zoning Enabling Act. (1926). SECTION 4.

“Method of procedure. The legislative body of such municipality shall provide for the manner in which such regulations and restrictions and the boundaries of such districts shall be determined, established, and enforced, and from time to time amended, supplemented, or changed. However, no such regulation, restriction, or boundary shall become effective until after a public hearing in relation thereto at which parties in interest and citizens shall have an opportunity to be heard. At least 15 days’ notice of the time and place of such hearing shall be published in an official paper, or a paper of general circulation, in such municipality”.

¹⁴ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 41 - 42.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

เช่น ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม การใช้ที่ดินและอาคารเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือส่วนบุคคล สิ่งที่ต้องการหรือความมุ่งหมายของการแบ่งแยกแปลงที่ดินก็คือการเปลี่ยนแปลง สถานภาพเดิมของแปลงที่ดิน ความประสงค์สำหรับการแบ่งแยกยังมีอีก ตัวอย่างเช่น การโอน กรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของซึ่งยังคงใช้ประโยชน์เช่นเดิมต่อไปอีก (เช่น การขายที่นาให้แก่ชาวนา คนอื่น) การซื้อที่ดินเพิ่มเติมโดยผู้ประสงค์จะเพิ่มเนื้อที่ดินเพื่อที่จะสงวนรักษาลักษณะที่เปิดโล่ง ซึ่งเดิมเป็นการแบ่งแยกที่ดินในระหว่างผู้รับมรดก แต่ความประสงค์เหล่านี้มีจำนวนน้อยเมื่อพิจารณา ถึงเจตนาส่วนใหญ่ของการแบ่งแยกแปลงที่ดิน

(4) ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(4.1) เนื้อหาที่ควบคุม

ในด้านการออกแบบผังบริเวณและความสัมพันธ์กับบริเวณข้างเคียง ข้อบัญญัติ ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไปมุ่งที่จะสร้างหลักประกันว่าการแบ่งแยกนั้นสอดคล้องและ เหมาะสมสัมพันธ์กับบริเวณโดยรอบ ตามปกติแล้วมักจะกำหนดให้การจัดสรรที่ดินสอดคล้อง กับผังเมืองรวมของบริเวณนั้น ๆ การควบคุมมีเจตนาเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสาธารณูปโภค (เช่น ถนนในท้องถิ่น ท่อระบายน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย) เชื่อมต่อเข้ากับของเดิมที่มีอยู่แล้วหรือ ของใหม่ที่วางแผนไว้ สำหรับทรัพย์สินที่อยู่ข้างเคียง นอกจากนี้การควบคุมยังมีเจตนาเพื่อสร้าง ความมั่นใจว่าตัวโครงการจัดสรรที่ดินเองมีความสัมพันธ์กับที่ตั้งโครงการและจะสามารถทำงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ความกว้างของถนน ความยาวของบล็อก ขนาดของแปลงที่ดิน และการออกแบบ บริเวณด้านหน้าที่ดินตามแนวถนนสายหลัก เป็นเนื้อหาสาระที่มักจะถูกควบคุมตามปกติ¹⁶

ในด้านการแบ่งสรรค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ข้อบัญญัติ ควบคุมการจัดสรรที่ดินอาจกำหนดวิธีการ (Provisions) ที่มีประสิทธิภาพในการแบ่งสรรค่าใช้จ่าย ของสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะระหว่างผู้จัดสรรกับผู้เสียภาษีในท้องถิ่น โดยปกติข้อบัญญัติ กำหนดให้ผู้จัดสรรอุทิศที่ดินสำหรับถนน และติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่การพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด สิ่งเหล่านี้รวมถึงถนน ทางเดินเท้าข้างถนน ท่อระบายน้ำฝนและน้ำทิ้ง และไฟส่องสว่างถนน¹⁷ นอกจากนี้ข้อบัญญัติ ควบคุมการจัดสรรที่ดินยังได้กำหนดให้ผู้จัดสรรต้องอุทิศที่ดินสำหรับสวนสาธารณะและบางครั้ง ที่ดินสำหรับสร้างโรงเรียนมากขึ้นตามลำดับ หรือไม่ก็จ่ายเป็นเงินสดแทนการอุทิศที่ดิน ข้อบัญญัติ

¹⁶ วาสิทธิ์ นนทสิน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 52.

¹⁷ สุครัดน์ บุญสร้าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 45.

บางครั้งยังคงกำหนดให้จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายหลักของภาครัฐ เช่น การก่อสร้างโรงงานและอุปกรณ์บำบัดน้ำเสีย¹⁸ เป็นต้น

(4.2) การบริหาร

ข้อบัญญัติจัดสรรที่ดินมุ่งแสวงหากระบวนการบริหารที่ทันสมัยมากขึ้นกว่าที่ใช้ในการบริหารการควบคุมย่านตามปกติ แทนที่จะอธิบายหรือให้แนวทางตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินในอนาคตอย่างแน่นอน ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินจะกำหนดมาตรฐานการออกแบบโดยทั่วไปมากกว่า โดยอ้างอิงกับผังเมืองท้องถิ่น คณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ควบคุมเป็นผู้ใช้มาตรฐานนี้ในเวลาทำการพิจารณาตรวจสอบแผนผังเบื้องต้นและแผนผังฉบับสมบูรณ์ที่ยื่นโดยเจ้าของโครงการจัดสรรที่ดิน

(4.3) ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมย่านกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินนำไปใช้ควบคุมการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชน เช่นเดียวกับข้อบัญญัติควบคุมย่าน ประชาชนทั่วไปหรือแม้กระทั่งนักผังเมืองและนักกฎหมายมักจะคิดว่าข้อบัญญัติทั้งสองคล้ายคลึงกันหรือมีความแตกต่างจากข้อบัญญัติควบคุมย่านดังนี้ โดยทั่วไปข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินประกอบด้วยกฎ (Rules) และมาตรฐาน (Standard) ที่นำไปใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงที่ไร่นา หรือที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าไปเป็นแปลงและพื้นที่ดินสำหรับการพัฒนาเป็นชุมชนเมือง กฎและมาตรฐานนี้เกี่ยวข้องกับขนาดและรูปร่างของแปลงและบล็อกและความกว้างและความยาวของถนน นอกจากนี้ข้อบัญญัติยังประกอบด้วยมาตรฐานสำหรับการก่อสร้างถนน ขอบทางเท้า รางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำเสีย ท่อประปาหลัก และทางเดินเท้าข้างถนน¹⁹

ส่วนข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) แบ่งแยกพื้นที่เมืองหรือเคาน์ตีออกเป็นย่านสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลาย ๆ ประเภท เช่น ที่อยู่อาศัย (Residential) พาณิชยกรรม (Commercial) และอุตสาหกรรม (Industrial) และกำหนดหรือออกข้อบังคับว่าที่ดินหรืออาคารอาจใช้ประโยชน์อย่างไร ยิ่งไปกว่านี้ข้อบัญญัติควบคุมย่านยังระบุความสัมพันธ์ทางพื้นที่ (Spatial) ระหว่างที่ดินและการวางตำแหน่งของอาคารบนที่ดิน ตัวอย่างเช่น ขนาดของสนามและที่เปิดโล่งที่จะต้องมีย้อมรอบอาคาร²⁰

(4.4) ความสนใจของฝ่ายต่าง ๆ ในการจัดสรรที่ดิน

ภาคเอกชนมักจะเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อแสวงหากำไรและผลประโยชน์ทางธุรกิจ ในขณะที่ภาครัฐจะเป็นผู้ออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อให้

¹⁸ วาสิต์ นนทสิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 55.

¹⁹ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 48.

²⁰ วาสิต์ นนทสิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 56.

การดำเนินการ ได้มาตรฐานตามที่กำหนดเพื่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อและส่วนรวม ตลอดจนป้องกันปัญหาต่าง ๆ ไม่ให้เกิดในอนาคตความสนใจของทั้งสองฝ่ายในการจัดสรรที่ดินจึงมีความแตกต่างกัน²¹

(4.5) ความสนใจของภาคเอกชนในการจัดสรรที่ดิน

ความสนใจของภาคเอกชนในการจัดสรรที่ดินเป็นการแสวงหาที่ดินมาเพื่อหาโอกาสสำหรับการพัฒนาหรือการพัฒนาในพื้นที่ดินใหม่ (Redevelopment) ผู้ลงทุนจะพิจารณาถึงปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความเหมาะสมของขนาดและรูปร่างของที่ดินและที่ตั้งโครงการสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ประสงค์จะพัฒนา (เช่น ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม) ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน และระยะห่างจากบริการสาธารณะที่จำเป็น (เช่น ประปา ท่อระบายน้ำเสีย ถนน ดับเพลิง โรงเรียน และสวนสาธารณะ) ความสะดวกสบายและสวยงามตามธรรมชาติ (Natural Amenities) ความยากง่ายในการพัฒนา การปรับปรุงที่จำเป็นเพื่อให้ที่ตั้งโครงการใช้งานได้ข้อบัญญัติของท้องถิ่น การออกแบบภายในที่ตั้งโครงการ ความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือที่มีแนวโน้มของทรัพย์สินที่อยู่ข้างเคียง การเขียนข้อตกลงระบุข้อจำกัดหรือกติกา²²

สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ช่วงเวลาและความเป็นไปได้ ทางด้านการตลาดที่สัมพันธ์กับใช้จ่ายเริ่มแรก ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง แนวโน้มของราคาขายเมื่อเปรียบเทียบกับราคาในตลาดทั้งหมด ศักยภาพหรือโอกาสสำหรับการจัดสรรที่ดินที่จะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมดนี้ และคุณภาพของการออกแบบวางผังบริเวณโครงการเอง ปัจจัยแต่ละอันจะมีความสำคัญแตกต่างกันตามลักษณะของการใช้ที่ดินที่เสนอ ในโครงการ ตัวอย่างเช่น การจัดสรรที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะขึ้นอยู่กับความสะดวกในการเข้าถึงการคมนาคมขนส่ง ในขณะที่การจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจะถูกกระทบอย่างมากจากระยะห่างของที่ตั้งโครงการจากสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ รวมทั้งจากโรงเรียนและสวนสาธารณะที่มีคุณภาพ²³

(4.6) ความสนใจของภาครัฐในการจัดสรรที่ดิน

เมื่อมีการเสนอโครงการจัดสรรที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการพิจารณาตรวจสอบโครงการ ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่จะต้องพิจารณา รัฐบาลท้องถิ่นต้องพยายามสร้าง

²¹ ฉันทนันท บัญญา. (2563). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 32.

²² บุษบา บรรหาร. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 70*. วิชานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 72.

²³ สุภารัตน์ บุญสร้าง. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2*. หน้า 50.

หลักประกันว่าโครงการพัฒนาที่เสนอนั้นสอดคล้องและเข้ากันได้กับบริเวณโดยรอบหน่วยงานพิจารณาตรวจสอบจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องต่อไปนี้เป็นคือ ถนนสายหลักได้แนวกับ (Align) ถนนที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือถนนโครงการที่อยู่ข้างเคียงกับที่ตั้งโครงการหรือไม่ ท่อสาธารณูปโภคใช้ขนาดที่เหมาะสมและเข้ากับระบบของชุมชนหรือไม่ การระบายน้ำหรืออันตรายจากภัยธรรมชาติอื่น ๆ จะไม่สร้างปัญหาต่อทรัพย์สินที่อยู่ข้างเคียงหรือต่อผู้อยู่อาศัยในอนาคตในโครงการการจัดสรรที่ดิน การก่อสร้างสาธารณูปการเพียงพอที่จะให้บริการตามโครงการและคุณภาพของการก่อสร้างดีพอหรือไม่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบำรุงรักษาอนาคต ความสวยงามตามธรรมชาติของสภาพภูมิประเทศ จะได้รับการสงวนรักษาหรือไม่ ขนาดและรูปร่างของแปลงที่ดินและบล็อกนั้นสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่เสนอในโครงการ และเป็นไปตามการควบคุมย่านและข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดสรรที่ดินจะได้รับบริการโดยสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นหรือไม่ และระยะเวลานั้นจะต้องจัดช่วงให้สัมพันธ์กับความสามารถของชุมชนในการจัดหาบริการธรรมชาติของการวางผังบริเวณนั้นสอดคล้องกับชุมชนย่อยและชุมชนใหญ่หรือไม่ การออกแบบของการจัดสรรที่ดินสร้างความปลอดภัยที่มากที่สุดสำหรับผู้อยู่อาศัยในอนาคตหรือไม่ ทั้งหมดนี้เกือบจะสะท้อนปัจจัยอันเดียวกันที่ผู้ลงทุน (Developer) ควรให้ความสนใจ²⁴ นอกจากนี้ยังมีคำถามอีกเช่น อะไรที่ประกอบกันขึ้นเป็นข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินดีหรืออะไรคือสิ่งที่เหมาะสมที่ภาครัฐควรสนใจ หรืออะไรคือการออกแบบการจัดสรรที่ดินดี ทำไมจึงยังมีการออกแบบที่ไม่ดี และการจัดสรรที่ดินที่กระจุกกระจายในพื้นที่ชานเมือง อาจมีผู้สงสัยว่าทำไมสาธารณูปการไม่เพียงพอกับความต้องการที่เกิดขึ้น ทำไมราคาค่าใช้จ่ายในการพัฒนาหรือบำรุงรักษา ถนนสาธารณะและระบบสาธารณูปการจึงมีราคาสูง²⁵ ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องควบคุมรูปแบบของการพัฒนาทำไมรูปแบบการพัฒนาที่ไม่ดีดังกล่าวจึงยังคงเกิดขึ้น

(5) บริบทของข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน

โดยทฤษฎีแล้วชุมชนจะเป็นผู้กำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาในอนาคตแสดงออกในรูปของแนวทางแนะนำ (Guide) เรียกชื่อว่า ผังเมืองรวม (Comprehensive plan General plan หรือ Master plan)²⁶ หลังจากนั้นก็สร้างเครื่องมือเพื่อนำผังเมืองไปปฏิบัติ

²⁴ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 51 - 52.

²⁵ วาสิทธิ์ นนทสิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 56 - 58.

²⁶ ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผังนโยบาย และโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง การบังคับใช้ผังเมืองรวม.

สิ่งเหล่านี้แทบจะไม่เกิดขึ้นในอดีต บรรทัดฐาน (Norm) กลับกลายเป็นเรื่องตรงกันข้าม เครื่องมือในการควบคุมส่วนใหญ่สร้างขึ้น โดยมีพื้นฐานอยู่ในแบบจำลองสำเร็จรูปที่จัดทำมาให้โดยสำนักงานผู้ประกอบวิชาชีพหรือใช้ตัวอย่างจากชุมชนอื่น หรือเป็นคำสั่งจากหน่วยงานของมลรัฐ ส่วนใหญ่การเขียนข้อบัญญัติควบคุมการพัฒนาชุมชนมักถือว่าเป็นการทำงานที่เป็นอิสระหรือเอกเทศ เครื่องมือควบคุมควรได้รับการตรวจสอบกับความมุ่งหมายของชุมชน และข้อบัญญัติควบคุมการพัฒนาอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนและส่งเสริมซึ่งกันและกัน²⁷

แนวโน้มในปัจจุบันประชาชนและชุมชนจำนวนมากเริ่มจะสงสัยการพัฒนาที่เกิดขึ้นว่ามีค่าใช้จ่ายสูงเท่าไร ใครเป็นผู้จ่ายให้ และจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร เมื่อราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นจนถึงจุดที่ผู้มีรายได้น้อยรวมถึงผู้มีรายได้ปานกลางไม่สามารถซื้อได้ ความจำเป็นที่จะต้องประสานงานระหว่างผังเมือง และเครื่องมือที่ใช้ควบคุมก็เริ่มปรากฏให้ทุกคนเห็น แต่ละชุมชนต้องมีแนวความคิดว่าอะไรคือสิ่งที่แสวงหา แต่ละอย่างเชื่อมโยงกันอย่างไร และอะไรคือสิ่งที่ต้องการจะอนุรักษ์และบรรลุเพื่อการพัฒนาเกิดขึ้น นักสิ่งแวดล้อม ผู้สร้างบ้าน นักผังเมือง สถาปนิกผู้เชี่ยวชาญทางการเงิน ผู้นำทางการเมือง²⁸ และประชาชนส่วนใหญ่เริ่มจะตระหนักถึงข้อบกพร่องของการควบคุมการพัฒนาในปัจจุบันและอดีต ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินจะไม่ประสบความสำเร็จในการยกระดับสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยนอกจากชุมชนจะพัฒนาแผนการให้บริการที่จำเป็นและหลังจากนั้นทำการประเมิน โครงการจัดสรรที่ดินแต่ละโครงการกับแผนนี้ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบพื้นฐานที่ผสมผสานของกระบวนการวางแผน การอนุมัติโครงการจัดสรรที่ดินจะต้องรวมการพิจารณาถึงองค์ประกอบพื้นฐานต่าง ๆ ของนโยบาย แผน และมาตรฐานของชุมชน แผนผังและนโยบายที่สำคัญในบริบทของการจัดสรรที่ดินได้แก่

(5.1) แผนผังน้ำประปาและการระบายน้ำเสียซึ่งกำหนดขอบเขตของการบริการ ขนาดมาตรฐาน ตำแหน่งที่ตั้งและช่วงระยะของโรงงานบำบัด และแนวเส้นท่อที่จะให้บริการแก่พื้นที่ที่แผนผังนี้ควรตั้งอยู่บนฐานของรูปแบบการใช้ที่ดินสำหรับการเติบโตในอนาคตตามที่ประสงค์ ค่าใช้จ่ายของการเริ่มบริการ และค่าใช้จ่ายในการเปิดดำเนินการที่จะมีอย่างต่อเนื่องสำหรับชุมชน²⁹

(5.2) แผนผังสวนสาธารณะและที่เปิดโล่งที่ระบุตำแหน่งที่ตั้งและมาตรฐานสำหรับสวนสาธารณะและบริเวณพักผ่อนหย่อนใจที่จะให้บริการแก่การเติบโตในอนาคต บริเวณที่เปิดโล่งตามธรรมชาติซึ่งจะต้องสงวนรักษา³⁰

²⁷ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 54.

²⁸ วาสิต์ นนทสิน. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 60.

²⁹ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 56.

³⁰ วาสิต์ นนทสิน. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 62.

(5.3) แผนผังสิ่งแวดล้อมที่ระบุบริเวณวิกฤต (Critical areas) ซึ่งควรจะได้รับ การพิทักษ์จากการพัฒนาบริเวณดังกล่าวรวมถึงพื้นที่อันตราย (Hazardous areas) เช่น พื้นที่น้ำท่วม ที่ลาดชันบริเวณที่มีปัญหาทางภูมิศาสตร์ของชั้นใต้ดิน บริเวณที่หินหรือดินพังทลาย หรือเคลื่อนตัว บริเวณที่มีลมพัดแรง เป็นต้น บริเวณที่อ่อนไหว (Sensitive areas) เช่น บริเวณพื้นที่ดินมีน้ำใต้ดิน (Aquifer recharge) บริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณที่มีพืชพรรณหายาก บริเวณ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า บริเวณที่มีทรัพยากรแร่ธาตุ และบริเวณที่มีความสำคัญต่อฐานเศรษฐกิจ ของชุมชน เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ป่าไม้ บริเวณที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่ส่งเสริมความมั่นคงทางด้าน เศรษฐกิจของเมือง³¹

(5.4) แผนผังถนนและการคมนาคมขนส่งซึ่งระบุตำแหน่งที่ตั้ง ความจุหรือ ความสามารถในการรองรับและลักษณะธรรมชาติของระบบซึ่งรวมถึงรถยนต์ การคมนาคมขนส่ง สาธารณะรถจักรยานและทางเดินเท้า ผลกระทบต่อการใช้ที่ดินปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นเป็น องค์กรประกอบพื้นฐานที่วิกฤตในการพัฒนาแผนผังนี้ เมื่อมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชน และการพัฒนาใหม่ในพื้นที่เก่า (Redevelopment)³²

(5.5) แผนผังสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับโรงเรียนที่ระบุมาตรฐานสำหรับขนาด ของโรงเรียน (จำนวนนักเรียน) บริเวณที่ดินที่จะพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก และการพิจารณา ตำแหน่งที่ตั้ง เมื่อคำนึงถึงระยะห่าง ถนน และความสัมพันธ์กับบริเวณการใช้ที่ดินอื่น ๆ³³

(5.6) มาตรฐานของหน่วยงานสาธารณสุข สำหรับการควบคุมระบบบ่อเกรอะ บ่อซึม โรงงานบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย บริเวณที่บ่อน้ำ และระบบบ่อเกรอะบ่อซึมที่จะ ใหม่อนุญาตให้ก่อสร้าง³⁴

(5.7) แผนการเงินที่ระบุสัดส่วนของค่าใช้จ่ายของสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณะและบริการที่จะต้องเรียกเก็บมาชดเชยจากการจัดสรรที่ดินใหม่³⁵

(5.8) โปรแกรม (Program) การลงทุนปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (Capital improvements program) ที่บ่งชี้การพัฒนาทางกายภาพจะเกิดขึ้นที่ไหนและเมื่อไร ขนาดของการปรับปรุง และลงทุนเป็นอย่างไร ข้อบัญญัติควบคุมการพัฒนาที่นอกเหนือจาก

³¹ ธนสิทธิ์ วีระเดชพงศ์. (2555). *พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ศึกษากรณีปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ในโครงการจัดสรรที่ดิน*. สารนิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 82.

³² สุภารัตน์ บุญสร้าง. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 2*. หน้า 58.

³³ วาสิทธิ์ นนทสิน. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 64.

³⁴ ธนสิทธิ์ วีระเดชพงศ์. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 31*. หน้า 83.

³⁵ สุภารัตน์ บุญสร้าง. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 2*. หน้า 65.

ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ยังคงใช้บังคับอยู่และต้องมีการประสานงาน (Coordinate) ข้อบัญญัติควบคุมย่าน สิ่งแวดล้อม อาคาร หรือการออกแบบ หรือแนวทางแนะนำที่มีผลกระทบ หรือถูกกระทบโดยการวางผังบริเวณที่เป็นผลมาจากกระบวนการจัดสรรที่ดิน³⁶

รายการที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้นเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Elements) ของกระบวนการวางแผนในเมืองหรือเคาน์ตีควรจะทำเพื่อสร้างโปรแกรมการวางแผนและผังที่ครอบคลุม หากปราศจากการประสานงานขององค์ประกอบเหล่านี้ การบริหารข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน จะไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาชุมชนไม่เป็นเอกภาพ (Unity)

3.1.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย

กฎหมายการจัดสรรที่ดินในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย³⁷ มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ไม่มีทรัพย์สินส่วนกลาง (Common Property) กับกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินที่มีทรัพย์สินส่วนกลางและมีนิติบุคคลดูแลรักษาซ่อมแซมบริหารทรัพย์สินส่วนกลาง ในการจัดสรรที่ดินกฎหมายไม่ได้บังคับผู้จัดสรรว่าในโครงการหนึ่ง ๆ จะต้องทำโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางหรือไม่ ถ้าหากต้องการให้มีทรัพย์สินส่วนกลางจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เรียกว่า “The Community Land Development Act 1989” และ “The Community Land Management Act 1989” ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับ จะมีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลที่จะดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง การจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง และการระงับข้อพิพาท³⁸

แต่ในกรณีผู้จัดสรรไม่ต้องการให้โครงการจัดสรรของตนมีทรัพย์สินส่วนกลาง และมีนิติบุคคล (Juristic person) ทำหน้าที่บริหารเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ผู้จัดสรรก็ต้องดำเนินโครงการของตนตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เรียกว่า “The Local Government Act” ซึ่งผู้ศึกษาจะศึกษาในส่วนการจัดสรรที่ดินที่มีทรัพย์สินส่วนกลาง เนื่องจากมีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายการจัดสรรที่ดินของประเทศไทย³⁹ ที่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่จัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

³⁶ ธนสิทธิ์ ชีระเดชพงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 83.

³⁷ New South Wales, Land Titles Office. (1994). *Community schemes five years on : refresher and update / Land Titles Office*. Sydney : Land Titles Office. p.4.

³⁸ บุญบา บรรหาร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 90.

³⁹ พิษณุพร คันธอุลิส. (2539). *ปัญหาและแนวทางของกฎหมายเพื่อตั้งองค์กรในการบริหารและดูแลชุมชนบ้านจัดสรรในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 80-83.

3.1.2.1 ขั้นตอนการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลาง โดยผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำตามระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นผังโครงการ และแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน (Management Statement)⁴⁰

(2) ผู้จัดสรรที่ดินเจ้าของโครงการจัดสรรที่ดินยื่นแบบฟอร์มของจดทะเบียนแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมกับแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน (Management Statement) โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นพร้อมกันและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินของโครงการจัดสรรทั้งหมด ทั้งนี้ให้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เพื่อการอนุมัติ⁴¹ วิธีการทำ Management Statement ผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ทำขึ้น โดยในทางปฏิบัติจะมีที่ปรึกษามืออาชีพ ได้แก่ ทนายความหรือนักวางแผนผังร่วมจัดทำรูปแบบของ Management Statement ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องวางเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายว่าโครงการจัดสรรที่ดินนั้น มีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นหมู่บ้านเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อทำเกษตร หรือเป็นที่พักของคนเกษียณอายุแล้ว ซึ่งตัว Management Statement นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการของโครงการจัดสรรและมีผลต่อการบริหารของนิติบุคคลจัดสรร (Association) ในทรัพย์สินส่วนกลางต่อไป โดยนิติบุคคลจัดสรรจะเป็นผู้บริหารและดูแลรักษาอุดมการณ์ของโครงการอันเป็นวัตถุประสงค์หลัก (Ideal of the Scheme) ตามแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรร(Management Statement)⁴² โดย “วาสิทธิ์ นนทสิน” ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า Management Statement หรือแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรนี้ ผู้จัดสรรจะจัดทำขึ้นโดยปรึกษากับผู้เป็นมืออาชีพด้านการจัดทำแผนดังกล่าว โดยผู้จัดสรรจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าโครงการจัดสรรของตนจะมีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นหมู่บ้านเพื่อการพักอาศัยของคนกลุ่มใด แผนการพัฒนาที่ดินนี้จะมีผลต่อการดำเนินโครงการจัดสรรและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในส่วนที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางในอนาคต เนื่องจากต้องดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางให้เป็นไปตามเป้าหมายของโครงการอันเป็นวัตถุประสงค์หลัก

(3) รูปแบบของการทำแผนพัฒนาที่ดิน⁴³ (Format of the Management Statement) กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของแผนพัฒนาที่ดินที่ผู้จัดสรรต้องจัดทำ Management Statement เอาไว้ 5 ส่วน คือ

⁴⁰ ไพฑูรย์ เร่งพัฒนาบุล. (2557). *องค์กรที่เหมาะสมในการดูแลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 72.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

⁴² พิษณุพร คันธอุลิส. *อสังหาริมทรัพย์* 39. หน้า 83 - 84.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

(1) การจัดทำข้อบังคับเพื่อระบุนายละเอียดยในเรื่องที่จะทำการพัฒนาที่ดินตามแผนที่วางไว้ต่อไป

(2) กำหนดข้อบังคับหรือเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินบางประเภทของโครงการแก่บรรดาสมาชิก (Member) เช่น ทรัพย์สินบางอย่างที่อาจมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา เป็นต้นว่า สปอร์ตคลับ สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส เมื่อสมาชิกใช้บริการต้องเสียค่าบริการต่างหาก เป็นต้น

(3) ข้อกำหนดที่เป็นส่วนบังคับของกฎหมายให้ต้องมีทุกโครงการ

(4) รายละเอียดเพิ่มเติมบางกรณีที่เป็นเจ้าของโครงการกำหนดให้มี และ

(5) ข้อกำหนดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้มีขึ้นซึ่งเมื่อระบุไว้แล้วจะขอเปลี่ยนแปลงภายหลังจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ

(4) สภาพบังคับ⁴⁴ (Sanction) ของข้อบังคับตามแผนพัฒนาที่ดินที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรและที่ดินได้บัญญัติว่าข้อบังคับในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรที่ได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาที่ดินนั้นให้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลจัดสรรและสมาชิกทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ

(5) ข้อสัญญาผูกมัดของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ⁴⁵ (Development Contract) ถ้าผู้จัดสรรที่ดินได้ทำสัญญาผูกมัดตกลงกับผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงเพื่อพัฒนาโครงการต่อไปในอนาคต เช่น สัญญาว่าจะสร้างสโมสร สระว่ายน้ำ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของนิติบุคคลจัดสรรผู้จัดสรรก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาผูกมัดนั้น และผู้จัดสรรที่ดินสามารถเข้าไปในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อทำการพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งปกติแล้วผู้จัดสรรที่ดินจะเข้าไปไม่ได้เพราะทรัพย์สินส่วนกลางได้โอน (Assign) มาเป็นของนิติบุคคลจัดสรรแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่ดินทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ กฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้จัดสรรต้องก่อสร้างตั้งแต่เริ่มเปิดโครงการ โดยผู้จัดสรรสามารถเลื่อนกำหนดเวลา (Term) สร้างออกไปได้จนกว่าจะพร้อมทางด้านการเงิน และรูปแบบทางด้านวิศวกรรม (Engineering) แล้ว

ในรายละเอียดของข้อกำหนดในสัญญาผูกมัดระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยจะต้องระบุในเรื่องต่อไปนี้⁴⁶

⁴⁴ พิชญพร คันชวลิต. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 83 - 84.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

⁴⁶ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 67.

(1) ตัวที่ดินหรือแปลงที่จะทำการพัฒนาปรับปรุง
 (2) สิ่งอำนวยความสะดวกที่เสนอจะจัดทำขึ้น
 (3) รูปแบบของสถาปัตยกรรม (Architecture) ภูมิสถาปัตย์ และจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการจัดสรรที่ดินแสดงแผนภูมิที่คาดว่าจะสำเร็จสมบูรณ์ตามโครงการ

ทั้งนี้กฎหมายบังคับเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ตกลงทำสัญญาแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินต้องผูกพันตามข้อตกลงนั้น ถ้าผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง (Agreement) ดังกล่าว ผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยในสัญญาสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมได้เพื่อบังคับผู้จัดสรรที่ดินให้ปฏิบัติตามสัญญา⁴⁷

3.1.2.2 ทรัพย์สินส่วนกลาง⁴⁸ (Association Property)

ในกฎหมาย The Community Land Development Act 1989 ยอมให้มีการจัดสรรที่ดินโดยทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งทรัพย์สินส่วนกลางนี้เจ้าของที่ดินแปลงย่อยในโครงการจะเป็นเจ้าของอยู่ด้วย ตัวทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ในการดำเนินการและดูแลรักษาโดยนิติบุคคลจัดสรร โดยนิติบุคคลจัดสรรก่อตั้งขึ้นเมื่อมีการเสนอขอทำการจัดสรรที่ดิน ตัวนิติบุคคลจัดสรร เรียกว่า "Association" บรรดาเจ้าของที่ดินทุกแปลงในหมู่บ้านจัดสรรนั้นจะเป็นสมาชิกทันทีที่ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินนั้น การใช้ทรัพย์สินส่วนกลางกฎหมายไม่ได้ระบุรายละเอียดเรื่องการใช้สอยทรัพย์สินส่วนกลาง⁴⁹ ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลจัดสรรมีอิสระในการกำหนดเรื่องการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง แต่ถ้าการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางใดที่ต้องขออนุญาตต่อส่วนราชการก็ต้องขออนุญาตจากหน่วยราชการนั้น ๆ ก่อน โดยปกติทรัพย์สินส่วนกลางนี้มักจะใช้สำหรับกรณีต่อไปนี้

- (1) ถนน
- (2) สวน
- (3) สนามเทนนิส
- (4) สระว่ายน้ำ
- (5) สโมสร

ส่วนขนาดและประเภทของทรัพย์สินส่วนกลาง ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ผู้จัดสรรที่ดินจะสร้างขึ้นเป็นเรื่องของผู้จัดสรรที่ดินแต่ละ โครงการที่จะสร้างสรรค์ขึ้นมาแข่งขันกัน การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง กฎหมายได้กำหนดให้ทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ในความดูแลและรักษา

⁴⁷ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 67.

⁴⁸ พิษณุพร คันธอุลิส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 87.

⁴⁹ ไพฑูรย์ เร่งพัฒนบุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 74.

โดยนิติบุคคลจัดสรร ซึ่งทรัพย์สินส่วนกลางนั้นจะตกเป็นของนิติบุคคลจัดสรรเมื่อมีการแบ่งแยกที่ดินตามโครงการ⁵⁰

3.1.2.3 ข้อกำหนดการจัดการนิติบุคคลจัดสรร⁵¹

แบบแผน Management Statement ของผู้จัดสรรที่ดินเป็นเอกสารที่กำหนดกฎข้อบังคับในการบริหารและการจัดการนิติบุคคลจัดสรร รวมทั้งการกำหนดหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของสมาชิกที่จะได้รับเป็นการตอบแทนจากนิติบุคคลจัดสรรด้วย ตัว Management Statement ถือเป็นเครื่องมือในการที่ผู้จัดสรรที่ดินจะใช้ในการทำตามแนวความคิดในการพัฒนาที่ดินนั้น แบบแผน Management Statement นี้ต้องยื่นให้จดทะเบียนในเวลาเดียวกันกับการจดทะเบียนแผนผัง Community Plan , Precinct Plan Neighbourhood Plan แล้วแต่กรณีและถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนผังด้วย เมื่อผู้ใดยื่นขอสำเนาแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินจากสำนักงานที่ดินผู้จัดสรรก็จะได้รับ Management Statement ติดไปด้วย

3.1.2.4 นิติบุคคลบ้านจัดสรร⁵² (The Association)

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนแผนผังโครงการพร้อมกับเอกสาร Management Statement แล้ว ผู้จัดสรรต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรทันทีและมีทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการโอนไปเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรต่อไป ทั้งนี้นิติบุคคลบ้านจัดสรรจะเป็นผู้ดูแลรักษาดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลบ้านจัดสรรประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจากบรรดาสมาชิกที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ เรียกว่า "คณะกรรมการบริหาร" (Executive Committee) ซึ่งหน้าที่ของนิติบุคคลบ้านจัดสรร อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ โดยแล้วแต่ความมุ่งหมายของการทำโครงการ และตามแต่สมาชิกจะเห็นสมควร

3.1.2.5 องค์กรในการควบคุมดูแลและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของชุมชนบ้านจัดสรร⁵³

1) The Community Schemes Commissioner ได้รับการตั้งขึ้น โดย The Community Land Development Act 1989 ให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำแนะนำและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทก่อนเป็นทางการ (Commissioners advice and conciliation role)⁵⁴ กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าเจ้าหน้าที่ (Commissioner)

⁵⁰ ไพฑูรย์ เร่งพัฒนาบุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 74.

⁵¹ พิชญพร คันธอุลิส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 89.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

⁵³ The Community Land Management Act 1989. Section 62.

⁵⁴ พิชญพร คันธอุลิส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 90.

จะให้คำแนะนำได้ในเรื่องประเภทใดบ้าง และแก่บุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินหรือผู้ที่มีส่วนร่วมในโครงการ โดยให้คำแนะนำในเรื่องต่อไปนี้

ก. สัญญาที่เจ้าของโครงการผูกมัดไว้ว่าจะทำการพัฒนาที่ดิน

ข. ข้อสัญญาหรือข้อกำหนดที่กำหนดไว้ซึ่งจะมีผลเมื่อได้ทำการจดทะเบียน

(Statutory covenants)

ค. การให้ความยินยอมต่าง ๆ

ง. การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสัญญาที่เจ้าของให้สัญญาว่าจะดำเนินการต่าง ๆ

เช่น Development Contract, Covenants or Consent เป็นต้น

จ. เรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการ (Operation) การบริหาร (Administration) หรือการจัดการโครงการ (Management Statement)⁵⁵

นอกจากนี้ Commissioner ยังมีอำนาจทำการประนีประนอมไกล่เกลี่ย (Compromise) เรื่องที่เกิดขึ้นเพื่อยุติปัญหาในเบื้องต้นก่อนที่จะลุกลามกลายเป็นข้อพิพาท (Conflict) อย่างเป็นทางการ โดย Commissioner สามารถมีอำนาจออกคำสั่งชั่วคราวในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนจากการที่กฎหมายได้จำกัดขอบเขตการให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่นั้น ก็เพื่อมิให้ขัดกับหลักอีกประการหนึ่งของ Commissioner ก็คือการตัดสินชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาท เมื่อมีการยื่นคำขอเข้ามาอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาท⁵⁶

(2) วินิจฉัยและออกคำสั่งยุติข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ

(2.1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข⁵⁷

ก. นิติบุคคลบ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลอาคารชุด

ข. ผู้จัดการโครงการ

ค. เจ้าของที่ดินแปลงที่จะนำไปจัดสรรหรือที่จะนำไปทำอาคารชุด

ง. บุคคลที่มีสิทธิหรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินหรือครอบครองที่ดิน

นั้นอยู่

(2.2) กระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องทุกข ถ้าหากมีการรับคำขอร้องทุกขแล้ว Commissioner ต้องแจ้งรายละเอียดในการบันทึก ดังนี้⁵⁸

⁵⁵ สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 70.

⁵⁶ พิษณุพร คันธอุลิส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 90 - 91.

⁵⁷ ไพฑูรย์ เร่งพัฒนาบุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 75.

⁵⁸ พิษณุพร คันธอุลิส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 90 - 91.

ก. พิจารณาว่าเรื่องที่ยื่นนั้นมีคำร้องทุกข์หรือคำขอ (Request)

ข. เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างที่ทำให้เกิดกรณีตามคำร้องทุกข์

ค. คำขอของผู้อื่นที่จะให้ดำเนินการประการใด

(2.3) อำนาจในการสอบสวน (Investigate) เกี่ยวกับคำขอหรือคำร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่อาจทำการสอบสวนตามคำร้องเรียนเพื่อให้มีการออกคำสั่งที่เห็นว่าสมควรหรืออาจปฏิเสธไม่ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคำขอจนกว่าจะได้มีการให้ข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งในการดำเนินการ Commissioner จะมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำแทนเพื่อการออกคำสั่งในการสอบสวน Commissioner มีอำนาจดังนี้⁵⁹

ก. เข้าไปยังทรัพย์สินส่วนกลางของนิติบุคคลบ้านจัดสรร

ข. เข้าไปยังที่ดินที่เป็นแปลงที่จะพัฒนาเพื่อการจัดสรร

ค. เข้าไปยังที่ดินซึ่งตามโครงการจะใช้ทำเป็นบ้านพักอาศัยหรือเป็นอาคารชุดแต่ Commissioner ไม่มีสิทธิเข้าไปในเคหสถาน เว้นแต่ว่าผู้ครอบครองสถานที่นั้นยินยอม ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย The Community Land Development Act 1989 ได้กำหนดให้การกระทำบางอย่างเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาด้วย เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ฝ่ายสอบสวนของสำนักงาน The Commissioner's office จะเป็นผู้ทำการสอบสวนและมีอำนาจดำเนินคดี ทั้งนี้ อำนาจดำเนินคดีไม่ใช่มีเฉพาะแต่ Commissioner เท่านั้น บุคคลธรรมดาทั่วไปก็สามารถทำได้โดยผู้ดำเนินคดีมีหน้าที่พิสูจน์การกระทำผิดนั้น

3.1.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย⁶⁰

พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and licensing) Act 1966 (Act 118) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 1969 ในขณะที่ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ซื้อบ้าน⁶¹

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะแต่ในเพนนินซูลาเท่านั้น และไม่รวมถึงการพัฒนาที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าเชิงพาณิชย์ เช่น โรงแรม การใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งแต่เดิมก่อนมีการใช้กฎหมายในปี 2007 นักพัฒนาที่ดินต้องอยู่ภายใต้

⁵⁹ สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 72

⁶⁰ บุญบา บรรหาร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 97.

⁶¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2558). *การจัดสรรที่ดินในประเทศมาเลเซีย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.hba.org.my/laws/list/hda.htm>. [2563, 7 ตุลาคม]

กฎหมายฉบับนี้ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มสมาคมและตัวแทนหรือคณะบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ ถูกก่อตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่ภายหลังจากมีการแก้ไข กฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2007 เป็นต้นมา กลุ่มคณะบุคคล สหกรณ์ หรือ บริษัท นิติบุคคลที่จดทะเบียน โดยชอบด้วยกฎหมายทั้งหลาย ที่เข้ามาดำเนินธุรกิจพัฒนาจัดสร้าง โครงการที่อยู่อาศัยจะต้องถูกควบคุมตามข้อบังคับของกฎหมายใหม่ที่เพิ่งแก้ไขฉบับนี้ทั้งสิ้น โดยผู้ดำเนินการมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอมอบใบอนุญาตผู้ประกอบการ และขออนุญาตเพื่อโฆษณา และขายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับก่อนที่จะนำที่อยู่อาศัยภายใน โครงการออกขาย ผู้สาธารณชนการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ ได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับ ในอุตสาหกรรมบ้านจัดสรร เนื่องจากมีการสนับสนุนแนวคิดสร้างเสร็จแล้วขาย ซึ่งตามแนวความคิด นี้ผู้ซื้อจะจ่ายเงินเพียง 10% ของราคาที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขาย ส่วนเงินส่วนที่เหลือกำหนดจ่าย หลังจากการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ ทำให้ผู้ประกอบการถูกกระตุ้นให้นำแนวความคิดนี้มาใช้ มากกว่าการขายก่อนแล้วค่อยสร้าง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่เคร่งครัดของ กฎหมายฉบับนี้⁶²

หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายในปี 2007 กฎหมายฉบับนี้ ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ที่ซื้อบ้านซึ่งดำเนินการพัฒนาโดยผู้ประกอบการเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น และผู้ซื้อก็ไม่จำเป็นต้องกังวล เกี่ยวกับระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายอีกต่อไป เนื่องจากได้มีการกำหนด รูปแบบมาตรฐานของสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายไว้ในบัญชีท้ายกฎหมายแบบ G และบัญชีท้าย กฎหมายแบบ H (Schedul G, Schedule H) แนบท้ายกฎระเบียบข้อบังคับที่เรียกว่า Housing Development (Control and licensing) Act 1989 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัตินี้แล้ว

สาระสำคัญของ พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต)⁶³ หรือ Housing Development (Control and licensing) Act 1966 เป็นกฎหมายที่ออกโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมและออกใบอนุญาตให้การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาจัดสร้างที่อยู่อาศัยใน เพนนินซูล่า สหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อและใช้กับเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามมิให้มีการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งมีการเข้าร่วมดำเนินธุรกิจ บริหาร ควบคุม หรือเป็นเหตุให้มีการควบคุมดำเนินการ โดยผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ควบคุม ดังนั้นผู้ประกอบการ ในธุรกิจบ้านจัดสรรรายใด มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมบริหารจัดการ ดำเนินกิจการหรือควบคุมธุรกิจ

⁶² บุษบา บรรหาร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 97.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

พัฒนาที่อยู่อาศัย ก็จะต้องยื่นคำขอต่อผู้ควบคุมเพื่อขอใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย มาตรา 5(3)⁶⁴ โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มใบคำขอพร้อมกับแนบเอกสาร ต่าง ๆ ดังมีรายละเอียดอยู่ในบัญชีท้ายกฎหมาย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณาเห็นชอบ ของผู้ควบคุมในแต่ละครั้ง

ในสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้ให้นิยามความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ใน พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (การควบคุมและการออกใบอนุญาต) ที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2552) โดยมีความหมายดังต่อไปนี้ "บ้านจัดสรร" หมายความว่ารวมถึง อาคาร บ้าน เช่าหรือบ้านที่มีบริเวณ ซึ่งทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่สร้างขึ้น คัดแปลง หรือ มุ่งหมายให้เป็นที่อยู่ อาศัยของมนุษย์ หรือบางส่วนใช้เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์และบางส่วนใช้สำหรับเป็นสถานที่ ประกอบธุรกิจ และรวมทั้งที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นครั้งคราวว่าให้เป็น บ้านจัดสรรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3ก ด้วย⁶⁵

การพัฒนาที่อยู่อาศัย หมายถึง การพัฒนาหรือก่อสร้างหรือกระทำในลักษณะสร้างบ้าน จัดสรรจำนวนมากกว่าสี่ยูนิต (หน่วยที่อยู่อาศัย) และรวมถึงการระดมเงินทุนหรือการดำเนินงาน ก่อสร้างอาคารเพื่อสร้างในที่ดินจัดสรร หรือบน หรือเหนือ หรือใต้ที่ดินใด หรือการขายที่ดินหรือ อาคารชุดมากกว่าสี่แปลงหรืออาคารชุดที่มองเห็นได้ว่ากำลังก่อสร้างบ้านจัดสรรมากกว่าสี่ยูนิต (หน่วยที่อยู่อาศัย)⁶⁶

รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดเรื่องบ้านจัดสรร มาตรา 3ก (1) รัฐมนตรีอาจกำหนดเป็น ครั้งคราวประเภทของที่อยู่อาศัย ที่พิจารณาว่าเป็นบ้านจัดสรรโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (2) ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าบ้านจัดสรรนั้นตรงกับความหมายภายใต้พระราชบัญญัตินี้หรือไม่นั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด⁶⁷

มีการกำหนดให้ ภายในวันที่ 21 มกราคม และ 21 กรกฎาคม ของทุกปีให้ผู้ประกอบการ บ้านจัดสรรส่งรายงานแสดงความถูกต้องและความบริบูรณ์เป็นลายลักษณ์อักษร เกี่ยวกับความ คืบหน้าของการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้ประกอบการนั้นเข้าไปมีส่วนร่วม หรือกำลังดำเนินการ

⁶⁴ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 5(3).

⁶⁵ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007. Section 3(b).

⁶⁶ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 Section 3(c).

⁶⁷ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 3A.

หรือรับผิดชอบ จนกว่าจะได้รับใบรับรองการเสร็จสมบูรณ์และการปฏิบัติตามสำหรับบนจัดสรรที่ตั้งอยู่ในโครงการการพัฒนาที่อยู่อาศัยนั้น⁶⁸

ภายใน 21 วันตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับรองการเสร็จสมบูรณ์และการปฏิบัติตามจากผู้ประกอบการบ้านจัดสรร ให้ส่งใบรับรองดังกล่าวแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบ และภายใน 21 วันหลังจากวันส่งมอบการครอบครองเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่ในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ซื้อรายแรก ให้แจ้งเรื่องการส่งมอบดังกล่าวแก่ผู้ควบคุมตรวจสอบเป็นลายลักษณ์อักษร⁶⁹

การโอนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อ กำหนดโดยเริ่มต้นจากวันส่งมอบการครอบครองเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่ในโครงการการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ซื้อรายแรก จนกว่าจะมีการแบ่งแยกการถือครองกรรมสิทธิ์ในบ้านจัดสรรออกจากกัน⁷⁰

กรณีที่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยฝ่าฝืนกฎ ระเบียบผู้ควบคุมตรวจสอบสามารถลงโทษได้ดังนี้

(1) ถ้าผู้ควบคุมตรวจสอบมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าผู้ประกอบการบ้านจัดสรรที่ได้รับใบอนุญาตกำลังดำเนินธุรกิจผ่านทางซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือขัดกับบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ควบคุมตรวจสอบอาจออกคำสั่งอายัดบัญชีการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นลายลักษณ์อักษร และกำกับไม่ให้ธนาคารหรือบริษัทการเงิน แล้วแต่กรณี ให้หรือตกลงหรือประการอื่นเพื่ออนุมัติการเบิกถอนเงินจากบัญชีดังกล่าว จนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือเป็นไปตามเงื่อนไขใด ๆ ที่ผู้ควบคุมตรวจสอบได้ใช้ดุลพินิจเด็ดขาดกำหนดไว้เป็นครั้งคราวในระหว่างการใช้คำสั่งดังกล่าว⁷¹

(2) ธนาคารหรือบริษัทการเงิน หรือกรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร หรือบริษัทการเงิน แล้วแต่กรณี ไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้ออ้างสิทธิ หรือการเรียกร้อง หรือความรับผิดชอบใด อันเกี่ยวกับสิ่งที่กระทำหรือละเว้นกระทำโดยสุจริตเพื่อเป็นไปตาม หรือการปฏิบัติตาม

⁶⁸ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7f.

⁶⁹ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7h.

⁷⁰ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7k.

⁷¹ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (1).

หรือเตรียมจะปฏิบัติตาม หรือเกี่ยวข้องกับปฏิบัติตามหรือการเตรียมจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมตรวจสอบ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (1)⁷²

(3) บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมตรวจสอบที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (1) บุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมายและต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนริงกิต⁷³

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีการควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีการกำหนดระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติและบทลงโทษต่าง ๆ ถ้าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข แต่ไม่ได้มีการควบคุมการส่งมอบสาธารณูปโภคหรือการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง แต่จะเป็นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม⁷⁴

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

ในปัจจุบันการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย มีกฎหมายที่ควบคุมและกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินดังต่อไปนี้

3.2.1 การจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

การจัดสรรที่ดินในปัจจุบันนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543⁷⁵ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2543 โดยเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลาประมาณ 27 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้สังเกตเห็นแล้วว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นั้น มีข้อบกพร่องหลักการและรายละเอียดที่ไม่เหมาะสมหลายประการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสัญญาจะซื้อจะขาย มาตรการให้มีผู้รับผิดชอบในการจัดทำและการบำรุงดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ อีกทั้งเรื่องการกระจายอำนาจในการอนุญาตและการควบคุมการจัดสรรที่ดินไปสู่คณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน และการกำหนดเวลา

⁷² Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (2).

⁷³ Laws of Malaysia Act A1289 Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (3).

⁷⁴ บุญบา บรรณาการ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 100.

⁷⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 45 ก วันที่ 23 พฤษภาคม 2543.

ในการพิจารณาการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้แน่นอน เพื่อป้องกันการทุจริตและเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดสรรที่ดิน จึงจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา⁷⁶

โดยพระราชบัญญัตินี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ที่มีการแบ่งที่ดินจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปเพื่อจำหน่าย สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มีดังนี้

“การจัดสรรที่ดิน”⁷⁷ หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึง การดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

3.2.1.1 การจัดสรรที่ดินโดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543⁷⁸ ได้แก่

1. การจัดสรรที่ดินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการยกเว้นการนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับซ้ำซ้อนกับการดำเนินการจัดสรรที่ดินที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่นที่มีการควบคุมดูแลการดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การจัดสรรที่ดินของการเคหะแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 เป็นต้น⁷⁹

2. การจัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น เหตุผลที่ยกเว้นไม่นำกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินฉบับนี้ไปใช้บังคับ เพราะการดำเนินการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นย่อมจะต้องมีการควบคุมดูแลการดำเนินการนั้นให้ได้มาตรฐานที่ดินโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องควบคุม

⁷⁶ ธนู พิมพรรณ. (2554). *คำบรรยายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 2.

⁷⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 4

⁷⁸ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 5

⁷⁹ รชต ฉัตรวิชระวงษ์. (2559). *ปัญหาการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ*. สารนิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 95.

ซ้ำซ้อนโดยกฎหมายฉบับนี้อีก ตัวอย่างเช่น การจำหน่ายที่ดินในการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็น การดำเนินการภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522⁸⁰

3.2.2 การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ เพื่อให้ผู้ขอจัดสรรที่ดินใช้เป็นแนวทางในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินก่อนการจำหน่ายที่ดิน จัดสรรตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเห็นชอบแผนผังจัดสรรที่ดิน โครงการ กำหนดระยะเวลาในการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน การค้ำประกัน (Guarantee) สาธารณูปโภค ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้⁸¹

ในการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรนั้น ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ณ สำนักงานที่ดินแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียด (Detail) ต่าง ๆ ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ประกอบคำขอ ดังต่อไปนี้

1) โฉนดที่ดิน (Title deed) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁸² ที่มีชื่อผู้ขอใบอนุญาต ทำการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน⁸³ โดยที่ดินนั้นต้องปลอดจากบุริมสิทธิ (Preferential right) เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

2) ในกรณีที่ที่ดินซึ่งขอทำการจัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายหรือภาระการ จำนอง ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรต้องแสดงบันทึกความยินยอม (Agreement) ให้ทำการจัดสรรที่ดิน ของผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนอง และจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระ หนี้จากที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลง อีกทั้งต้องระบุด้วยว่าที่ดินแปลงใดเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดิน ที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไม่ต้องรับภาระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองดังกล่าว

3) แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของ แต่ละแปลง

⁸⁰ ธนู พิมพรรณ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 3.

⁸¹ รชต ฉัตรวชิระวงษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 79. หน้า 95.

⁸² กรมที่ดิน. (2559). *โฉนดที่ดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dol.go.th/landdoc/DocLib53/new_1.pdf. [2563, 7 ตุลาคม]

⁸³ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 4.

4) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่น โดยแสดงแผนผัง รายละเอียด และรายการก่อสร้าง ประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดระยะเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรหรือได้จัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะแล้วเสร็จทั้งหมด หรือบางส่วน ก่อนขอทำการจัดสรรที่ดินให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำไปแล้วด้วย

5) แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

การที่ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต้องกำหนดระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคไว้ก็เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินตัดสินใจว่า ตนจะรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินของตนเป็นระยะเวลาเท่าใดให้แน่นอนตั้งแต่แรก ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินจะต้องหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตลอดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วย โดยระยะเวลาของการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดให้ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับแต่วันที่จัดทำสาธารณูปโภคทั้งโครงการแล้วเสร็จ⁸⁴

6) วิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน โดยต้องระบุด้วยว่าจะจำหน่ายที่ดินเปล่า หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างประเภทใด เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์ และในการจำหน่ายเป็นระบบเงินสด หรือเงินผ่อน เป็นต้น

7) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนร่วมได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น

8) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร

9) ที่ตั้งสำนักงาน (Office) ของผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

10) ชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงิน (Financial institution) ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค⁸⁵ ซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้มีประกาศลงวันที่ 25 มกราคม 2544⁸⁶ กำหนดสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินและค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคแล้ว

⁸⁴ ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2545.

⁸⁵ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 23.

⁸⁶ ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ลงวันที่ 25 มกราคม 2544.

โดยบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ 21 บริษัทและเป็นบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ อีก 10 บริษัท บริษัทประกันชีวิต (Life insurance) บริษัทประกันภัย (Insurance) หรือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใด ที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินที่สามารถค้าประกันได้ ส่วนธนาคารนั้น สามารถเป็นผู้ค้าประกันเพื่อการดังกล่าวได้ทุกธนาคาร

ในกรณีผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินยังมีได้จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน หรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กลางกำหนด มาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการ ว่าถ้าผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ และกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีกรณีที่เกี่ยวข้องได้ว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่ ได้รับอนุญาต ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ค้ำประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตาม จำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อที่ คณะกรรมการจะได้ใช้เงินนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต และถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ ผู้ค้ำประกัน โดยไม่ชักช้า

คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้ แล้วเสร็จภายในเวลากำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวได้⁸⁷

นอกจากการจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันดังกล่าวแล้ว ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินต้องทำหนังสือรับรองว่าถ้าจำนวนเงินที่ผู้ค้ำประกันได้ค้ำประกันไว้ ไม่เพียงพอ หรือผู้ค้ำประกันไม่จ่ายเงินตามสัญญา ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงิน ตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการ

กรณีมีการผิดสัญญาค้ำประกันที่ทำได้กับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการ มีอำนาจฟ้องและต่อสู้อย่างคดีในนามคณะกรรมการ⁸⁸

⁸⁷ ไพโรจน์ อารักยา. (2547). *คำอธิบายกฎหมายจัดสรรที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 33 – 34 .

⁸⁸ วิชัย ดันดีกุลนันท์. (2543). *คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 44.

3.2.3 การดำเนินการจัดสรรที่ดิน

เมื่อผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว จะเรียกผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน”⁸⁹ ผู้จัดสรรที่ดินต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต และจะต้องดำเนินการตามกรณีดังนี้

1. ผู้จัดสรรที่ดินต้องแสดงใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน แผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ทำการจัดสรรที่ดิน⁹⁰
2. เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรแล้ว ห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรม (Legal act) กับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระผูกพัน (Obligation) แก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ⁹¹ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

3.2.4 การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 43 บัญญัติว่า “สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือความเสื่อมสะดวกมิได้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นดังกล่าว และยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินตามวรรคหนึ่งกับคณะกรรมการและให้นำมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

หลักการในเรื่องการให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่การจัดสรรที่ดินตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง เป็นหลักการตามกฎหมายเดิมแต่ไม่มีบทบัญญัติบังคับไปถึงผู้รับโอนสิทธิในที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคดังเช่นที่กำหนดไว้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นี้ ไม่ประสงค์จะให้มีการโอนที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นการโอนตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเท่านั้น เช่น การโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน การโอนตามมาตรา 44 เป็นต้น กรณีที่กำหนดให้ “สาธารณูปโภคยังอยู่

⁸⁹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543. มาตรา 4.

⁹⁰ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543. มาตรา 31.

⁹¹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543. มาตรา 33 วรรคสอง.

ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน” เพื่อให้มีความชัดเจนว่าภาระในการจัดการธนาคารหรือสถาบันการเงินมาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคคงมีอยู่เฉพาะในช่วงที่สาธารณูปโภคนั้นยังอยู่ในความดูแลรักษาของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดีเท่าที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน

3.2.5 บทกำหนดโทษ⁹²

1) ผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ใด ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการเรียกหรือสั่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท⁹³

2) ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับตั้งแต่ 40,000 ถึง 100,000 บาท⁹⁴

3) ผู้ใดแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐาน หรือรายละเอียดเกี่ยวกับภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรจะบอกให้แจ้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁵

4) ผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 100,000 บาท⁹⁶

5) ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใด ไม่แสดงใบอนุญาตจัดสรร แผนผัง โครงการ และวิธีการตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ทำการจัดสรรที่ดิน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท⁹⁷

6) ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใด ไม่ทำสัญญาจะซื้อจะขายตามแบบมาตรฐาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท⁹⁸

7) ผู้รับเงินผู้ใด ที่ไม่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท⁹⁹

⁹² พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. หมวด 6.

⁹³ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 58.

⁹⁴ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 59.

⁹⁵ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 60.

⁹⁶ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 61

⁹⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 62.

⁹⁸ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 63.

⁹⁹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 64.

8) ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกหรือกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตและคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งกรรมการมอบหมายสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้นและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ต้องระวางโทษปรับอีกวันละ 1,000 บาท¹⁰⁰ ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน

9) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการของนิติบุคคล และบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น¹⁰¹

แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 มาตรา 14 จะได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ก็เป็นเพียงการออกข้อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นภายในโครงการจัดสรรที่ได้ขออนุญาตไว้ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2546¹⁰², ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549¹⁰³ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดชลบุรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2561¹⁰⁴ เป็นต้น

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 65.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 66.

¹⁰² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 81. ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2546.

¹⁰³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 11 ง วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

¹⁰⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 200 ง วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2561.