

มาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษา  
สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติ  
การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

LEGAL MEASURES ENFORCEMENT OF THE CRIMINAL  
PENALTIES FOR REAL ESTATE DEVELOPERS AVOIDING  
MAINTANANCE OF PUBLIC UTILITIES IN LAND ALLOCATION  
PROJECTS UNDER THE LAND DEVALOPMENT ACT B.C. 2543

ธนิตฐา อ่อนแก้ว  
DHANITTA ONKAEW

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
พ.ศ. 2566  
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**LEGAL MEASURES ENFORCEMENT OF THE CRIMINAL  
PENALTIES FOR REAL ESTATE DEVELOPERS AVOIDING  
MAINTANANCE OF PUBLIC UTILITIES IN LAND ALLOCATION  
PROJECTS UNDER THE LAND DEVALOPMENT ACT B.C. 2543**

**DHANITTA ONKAEW**

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE  
OF MASTER OF LAWS  
CRIMINAL LAW AND CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION  
SCHOOL OF LAW  
SRIPATUM UNIVERSITY**

**2023**

**COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY**

สารนิพนธ์เรื่อง	มาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
คำสำคัญ	โทษทางอาญา / หลีกเลี่ยงการขออนุญาต / สาธารณูปโภค
นักศึกษา	ธนัญญา อ่อนแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิติต อินทมาโน
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษามาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากในปัจจุบันแม้ว่าภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติข้อกำหนดในการดำเนินการจัดสรรที่ดินเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การจัดทำสาธารณูปโภค และหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค โดยบัญญัติให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย หากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับความผิดนั้น ๆ แม้ว่าจะมีมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แต่มาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาที่ได้บัญญัติขึ้นนั้นยังไม่เพียงพอต่อการข่มขู่ป้องปรามผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า (1) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษจำคุกสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พบว่ากฎหมายได้กำหนดอัตราโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อยเพราะยังคงพบผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงการขออนุญาตอันส่งผลให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (2) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยง

ไม่ขออนุญาต พบว่ากรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่ให้ความสำคัญกับการขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ส่งผลเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้บริโภค เมื่อซื้อที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแล้วแต่ไม่มีสาธารณูปโภคหรือมีแต่ไม่เพียงพอที่จะสามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 59 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกำหนดโทษปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท แต่โทษปรับที่บัญญัติขึ้นไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวในการที่จะถูกลงโทษปรับ เพราะผู้กระทำความผิดมักจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่าทำให้การบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ (3) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน สาธารณูปโภคถือเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินจัดสรร ตามหลักการและเหตุผลสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรต้องตกเป็นภาระจำยอมแก่ผู้ซื้อที่ดินและเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้งาน แต่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภคไว้อย่างชัดเจน ทำให้โครงการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการดังกล่าวไว้แล้วเสร็จตามที่ได้มีการโฆษณาไว้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดินไม่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น แม้กฎหมายจะได้บัญญัติบทลงโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 65 ประกอบมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการ มอบหมาย โดยอัตราโทษปรับที่กำหนดยังคงน้อยกว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้ (1) กำหนดระหว่างโทษจำคุกขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน “มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี ...” (2) เพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นในอัตราที่เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน “มาตรา 59 ...และปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับ หรือพึงจะได้รับ เพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 100,000 บาท” (3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 “ห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินจำหน่ายและโอนที่ดินแปลงย่อยภายหลังจากรับกำหนดระยะเวลาที่ได้ระบุไว้สำหรับการจัดทำสาธารณูปโภค และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวัน วันละ 10,000 บาท จนกว่าจะดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ตามมาตรา 52 นอกจากจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน สองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น ๆ จะได้รับ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 200,000 บาท”

<b>THEMATIC TITLE</b>	LEGAL MEASURES ENFORCEMENT OF THE CRIMINAL PENALTIES FOR REAL ESTATE DEVELOPERS AVOIDING MAINTANANCE OF PUBLIC UTILITIES IN LAND ALLOCATION PROJECTS UNDER THE LAND DEVALOPMENT ACT B.C. 2543
<b>KEYWORDS</b>	CRIMINAL PENALTY/AVOID ASKING FOR PERMISSION / UTILITIES
<b>STUDENT</b>	DHANITTA ONKAEW
<b>THEMATIC ADVISOR</b>	ASSISTANT PROFESSOR DR. NISIT INTAMANO
<b>LEVEL OF STUDY</b>	MASTER OF LAWS CRIMINAL LAW AND CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2023

### **ABSTRACT**

The purpose of this research was to study the enforcement of criminal penalties for land developers to avoid maintaining public utilities because at present, although the land development act B.E. 2543 Regarding permission to allocate land preparation of utilities and maintenance duties public utilities by stipulating that the land developer who obligated to comply with the provisions of the law Violators must be punished to penalties as provided for that offense, although there are measures for enforce penalties Criminal against land allocators to protectland buyers from exploitation public utilities and service, but the measures for enforce criminal penaltics have been enacted It is misrule to intimidate and suppress the land developers who avoid the provisions of the law. Therefore, it is necessary and very important that the law must developed to be consistent with the current situation, especially the enforcement of penalties criminal for land developers who violate the law.

The results of the analysis revealed that (1) The problem of the enforcement of imprisonment for land developers which avoids asking for permission under the land development act B.E. 2543 found that the law had set imprisonment rates for offenders who avoid

asking for permission must be liable to imprisonment for a term not exceeding 2 years which low penalty because there are still land developers who avoid asking for permission, that cause the buyer of the developed land not be protected for the purposes of the law. (2) Problems with Efficiency in enforcing criminal fines on the avoided land development operator who not requesting permission. It was found that the land developer did not pay attention to the permission of allocate land, this causes damage to the government and the people who buy the allocated land, who are consumers. When buying land or land with buildings but no utilities or there are insufficient to be able to take advantage which the land development act B.E. 2543 Section 59 has provisions regarding the rate of fines for Offenders relating to unauthorized land allocation with fines ranging from 40,000 baht to 100,000 baht, but the fine provided is not enough to make the offender fear of being fined. Because offenders often receive benefits in higher returns, making the enforcement of criminal fines against offenders inefficient and (3) Problems with the efficiency in enforcing fines Criminal against land allocation entrepreneurs who avoid maintenance of public utilities in the project. Land allocation Public utilities are the basic necessities for the utilization of allocated land. According to the principles and reasons, the public utilities in the allocation project must become a servitude to the land buyer. And to ensure that there must be a person responsible for maintaining the utilities in proper condition for useful, but the law does not prescribe a certain period of time regarding the preparation public utilities clearly as this result, most land allocation projects do not give priority to complete the process as advertised to the land buyer and land allocators failure to maintain public utilities to remain in the same state as they have been prepared, even though the law has stipulated penalties in case the land developer fails to maintain public utilities under section 65 in conjunction with section 52 of the land development act B.E. 2543, which is a penalty for those who violate the order of the board Sub-committee or person assigned by the Board for the rate of fine still less than the value of damages incurred from violating the order of the Commission.

Therefore, the researcher agrees to propose an amendment to the land development act B.E. 2543 as follows (1) Clearly prescribing minimum imprisonment: "Section 59, any person who violates Section 21 must be liable to imprisonment from six months to two years..." (2) increase the fine rate at a rate appropriate to the value of land and buildings that increase in the present "Section 59 ... and a fine not more than twice of the benefits that person receives or

relying on receiving because of such violations. However, such fine must not be less than 100,000 baht." (3) Section 65 should be amended the land development act B.E. 2543 Sub-plots after the expiration of the period specified for the construction of utilities and must be careful of a daily fine of 10,000 baht per day until the construction of public utilities complete.

Any person who violates the order of the committee, sub-committee or the person assigned by the Board According to section 52, in addition to having to comply with the said order must be liable to an additional "fine not exceeding twice the benefit that person will receive or should receive because of violation however, such fine must not be less than 200,000 baht."



## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและความกรุณาจากบุคคลหลายท่าน ทั้งท่านอาจารย์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิสิต อินทมาโน ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา สารนิพนธ์และให้คำแนะนำในทุก ๆ ด้านที่เป็นประโยชน์ในการเขียนสารนิพนธ์ฉบับนี้มา โดยตลอดรวมทั้งชี้แนะแนวทางในการค้นคว้า แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนสารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ เป็นอย่างสูงที่ทำให้เกียรติเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ รวมทั้งท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย อินต๊ะไชยวงศ์ ที่ให้ความกรุณาให้เกียรติรับเป็นคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ซึ่งท่านกรุณาให้คำแนะนำและคำปรึกษา และขอเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงสารนิพนธ์ ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวที่มอบกำลังใจและความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยในทุก ๆ ด้านรวมทั้งทุก ๆ ท่านที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ซึ่งไม่อาจกล่าวถึงได้ทั้งหมด

ในท้ายที่สุดหากสารนิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อบุคคลผู้ศึกษาค้นคว้าหรือผู้ที่ให้ความสนใจ ผู้วิจัยขอมอบส่วนที่ดีของสารนิพนธ์นี้ให้แก่บิดา มารดา ท่านอาจารย์ทุกท่านและผู้มีพระคุณของผู้วิจัย รวมถึงบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือให้สารนิพนธ์นี้สมบูรณ์ หากมีข้อผิดพลาดหรือความบกพร่องประการใดผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธนัชฐา อ่อนแก้ว  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	IV
กิตติกรรมประกาศ.....	VII
สารบัญ.....	VIII

### บทที่

<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
<b>2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต.....</b>	<b>7</b>
2.1 แนวคิดในการควบคุมการจัดสรรที่ดิน .....	7
2.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดสรรที่ดิน .....	7
2.1.2 หน่วยงานกำกับดูแลการจัดสรรที่ดิน .....	12
2.2 แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ทางกฎหมายอาญา.....	14
2.2.1 ระดับความยุติธรรม.....	15
2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์และประสิทธิภาพ .....	15
2.2.3 ข้อจำกัดของนิติเศรษฐศาสตร์.....	16
2.3 แนวความคิดในการกำหนดความผิดที่มีโทษทางอาญา.....	16
2.3.1 ความคิดอาญากรณีเป็นความผิดในตัวเอง (mala in se).....	17
2.3.2 ความผิดอาญากรณีเป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้าม (mala prohibita) ....	17

บทที่	หน้า
2.3.3 หลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาของ Herbert L. Packer.....	17
2.3.4 หลัก The Minimalist Approach.....	18
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษทางอาญา.....	19
2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา.....	19
2.4.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ.....	21
2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษจำคุก.....	23
2.5.1 ระยะเวลาที่ควรใช้โทษจำคุก.....	24
2.5.2 ระยะเวลาที่ไม่ควรจำคุก.....	25
2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษปรับ.....	25
2.6.1 ลักษณะและรูปแบบของโทษปรับ.....	25
2.7 ความหมายและทฤษฎีว่าด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษ.....	26
2.7.1 ความหมายของค่าเสียหายเชิงลงโทษ.....	26
2.7.2 ทฤษฎีว่าด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษ.....	27
2.7.3 วัตถุประสงค์และข้อพิจารณาในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ.....	28
2.7.4 มาตรการลงโทษอื่นกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ.....	28
<b>3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย.....</b>	<b>33</b>
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย.....	33
3.1.1 การจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.....	33
3.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286.....	40
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศ.....	49
3.2.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย.....	49
3.2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์.....	53
3.2.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย.....	57
<b>4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต.....</b>	<b>63</b>
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษจำคุกสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต.....	64

บทที่	หน้า
4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับ ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต .....	66
4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับ ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการ จัดสรรที่ดิน .....	69
<b>5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>74</b>
5.1 บทสรุป.....	74
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	75
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>77</b>
<b>ประวัติผู้เขียน .....</b>	<b>80</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและพาณิชยกรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของประชากร เพราะที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินชีวิตของประชากรและเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อสภาพสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ประชาชนในสังคมเริ่มมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การประกอบการจัดสรรที่ดินของเอกชนจึงได้รับความนิยมและจึงมีอัตราส่วนเพิ่มมากขึ้น<sup>1</sup> โดยมีผู้ที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลวขาดทุน อันส่งผลกระทบต่อโดยตรงทั้งกับผู้ประกอบการธุรกิจเอง แล้วยังส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ได้รับความเดือดร้อน ปัญหาที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมักจะได้รับอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่ ความไม่เรียบร้อยของสาธารณูปโภคในโครงการ ความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค การไม่จัดการดูแลรักษาสาธารณูปโภค เป็นต้น เมื่อมีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมากแต่กลับไม่มีการควบคุมการจัดสรรที่ดินจนก่อให้เกิดการพิพาทกันขึ้น อีกทั้งการวางแผน โครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมืองและไม่ช่วยในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจสังคมและการผังเมือง ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้จาก ข่าวการร้องเรียนผ่านสื่อสังคมหรือสื่อโทรทัศน์สำหรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ได้รับความเดือดร้อน<sup>2</sup> รวมทั้งปริมาณงานร้องเรียนภายในหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงมาตรการในการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อย โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ จึงได้ให้กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

---

<sup>1</sup> รชต นัตรวชิระวงษ์. (2559). *ปัญหาการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 1.

<sup>2</sup> สำนักข่าวอิสรา. (2564). *ร้องหมู่บ้านจัดสรรฯ สาธารณูปโภคพังเพียบ ไร้นิติ-ดูแล-โครงการแจงโอนกรรมสิทธิ์แล้ว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/article/hot-mail-corruption/100284-isranews-hotmail.html> [2566, 30 มิถุนายน]

ยกร่างกฎหมายคือพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ขึ้นใช้เป็นกฎหมายโดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทั้งฝ่ายผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่จะควบคุมให้การดำเนินการจัดสรรที่ดินของเอกชนเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งด้านการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง<sup>3</sup> และให้เหตุผลว่าปัจจุบันนี้<sup>4</sup> ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินจำนวนมากแต่ยังไม่มีกฎหมายเพื่อนำมาใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยเฉพาะเป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน อีกทั้งการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินก็ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจสังคมและการผังเมือง<sup>4</sup> สำหรับกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดินเดิมได้กำหนดโทษสำหรับผู้ กระทำความผิดไว้ ดังนี้ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายประกอบกิจการการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับไม่เกิน 10,000 บาท และปัจจุบันพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท สำหรับผู้ประกอบการที่หลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน โดยนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน มิได้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องของอัตราโทษทางอาญาเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคแรก กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้อง กับสภาพกาลในปัจจุบัน และยังคงพบว่าการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาต ยังไม่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสม ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายกับประชาชนมากที่สุดก็ยังคงเป็นกรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินไม่ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน ทำให้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน โดยผู้ประกอบการบางรายพยายามดำเนินการแบ่งแยกแปลงที่ดินในลักษณะหลีกเลี่ยงไม่ให้เข้าหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อไม่ต้องขออนุญาตการจัดสรรที่ดิน

<sup>3</sup> ฉันทุนท์ บุญมา. (2563). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการสรรที่ดิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 9.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>5</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 289. ข้อ 35.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 59.

การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะภายในโครงการที่ครบครัน จัดสภาพแวดล้อมสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโครงการก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ผู้ซื้อ อันเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่จัดสรรเพราะการเลือกซื้อหมู่บ้านจัดสรรนอกจากต้องพิจารณาหลายปัจจัยทั้งเรื่องทำเลที่ตั้ง ราคาบ้าน ขนาดรูปแบบของบ้าน พื้นที่ใช้สอย รวมถึงต้องคำนึงถึงความสะดวกสบายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบพิจารณาให้ดี และที่สำคัญในเรื่องของสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน พื้นที่ส่วนกลางต่าง ๆ ทั้งในส่วนของถนนภายในโครงการ ทางเท้าในหมู่บ้าน ไฟส่องสว่าง รั้ว ทางเข้าออกของหมู่บ้านสวนหย่อมรวมไปถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น สโมสรและสระว่ายน้ำ ระบบรักษาความปลอดภัย การจัดเก็บขยะที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีขึ้น โดยเมื่อการประกอบการจัดสรรที่ดินมีมูลค่าในการลงทุนที่สูงแล้ว หากผู้ประกอบการไม่มีความรู้ ความชำนาญ และไม่มีการควบคุมจัดการที่ดินที่ถูกต้องเหมาะสม จะเกิดผลเสียหายกับทั้งผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วย

ผู้จัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ คำว่า “สาธารณูปโภค” หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบระบายน้ำ และระบบบำบัดน้ำเสีย เพื่อระบายน้ำฝนและน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดน้ำเสียแล้วออกสู่แหล่งรองรับน้ำเป็นต้น<sup>7</sup> ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการส่วน “บริการสาธารณะ” หมายถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรแต่สำหรับบริการสาธารณะ ผู้จัดสรรที่ดินเพียงแต่มีหน้าที่บำรุงรักษาเท่านั้น<sup>8</sup> ซึ่งสามารถพบ ปัญหาดังกล่าวได้จากการที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหลายราย นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล

การบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน พบปัญหาในการบังคับใช้โทษจำคุกและโทษปรับ ดังนี้

<sup>7</sup> ธรรมนูญ บัญญา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 2.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

ประการแรก ปัญหาในการบังคับใช้โทษจำคุก สำหรับผู้ จัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับ อนุญาต พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินพ.ศ. 2543 มาตรา 59 ได้กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน สองปี แต่เมื่อพิจารณาจากปริมาณงานร้องเรียนและจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล และคำพิพากษาศาลฎีกา จะเห็น ได้ว่า ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินยังคงมีความพยายามในการ หลีกเลี่ยงการ ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ตามกฎหมายอยู่ แม้ว่าคดีความส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับร้องเรียนการไม่จัดทำสาธารณูปโภค ในโครงการหรือการไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคแต่ก็ปฏิเสธ ไม่ได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบ เนื่องมาจากกรณีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตการจัดสรรที่ดิน ดังนั้นจึงทำให้การบังคับใช้โทษจำคุก ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่ต้องการนำตัวผู้กระทำความผิด ออกจากสังคมและเป็นการตัดโอกาสไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำ

ประการสอง ปัญหาในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญา กับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน ที่หลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย มีประเด็น ปัญหา เรื่องประสิทธิภาพในการ บังคับใช้โทษปรับทางอาญาตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินพ.ศ. 2543 มาตรา 59 ได้กำหนด โทษปรับไว้ในอัตราตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท โดยเห็นได้ว่า หากเป็นโครงการจัดสรร ที่ดินที่มีขนาดเล็กอัตราโทษที่กำหนดอาจมีความเหมาะสม แต่สำหรับโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนและขนาดของสาธารณูปโภคมากขึ้นตามขนาดของโครงการ บทกำหนดโทษที่ลง แก่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาตยังคงเป็นโทษ ที่น้อยเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับ ผลประโยชน์ที่ผู้จัดสรรที่ดินจะได้รับจากการจำหน่ายบ้านจัดสรร

การที่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้กระทำการ ไปเพราะมีแรงจูงใจหรือมุ่งหวังผล ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินจึงทำให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์ ไม่เกรงกลัวในการที่จะถูกลงโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับทำให้การบังคับใช้โทษทางอาญา ไม่มี ประสิทธิภาพและไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงได้และไม่ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่มุ่งประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเจ็บปวดและ ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำ จากปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้วิจัยพบกรณีผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ ไม่ได้รับใบอนุญาต ยังคงกระทำการในลักษณะที่เป็นการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินแล้ว ก็จะไม่มีความใส่ใจในการที่จะดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคภายในโครงการและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ภายในโครงการ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์พร้อมใช้งานและผู้ซื้อที่ดินจากการจัดสรร สามารถใช้ ประโยชน์จากสาธารณูปโภคดังกล่าวได้ เพราะไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของกฎหมาย

เพื่อให้สามารถเสนอแนะการแก้ไขปัญหากำหนดมาตรการลงโทษที่เหมาะสมอันจะ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายและมีมาตรฐานเดียวกัน จึงต้องศึกษาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดิน



ที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ในต่างประเทศ และนำหลักการหรือแนวทางที่ได้ ไปปรับใช้กับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต
2. เพื่อศึกษา มาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต ของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและโทษทางอาญาที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งข้อดี ข้อเสีย ของมาตรการลงโทษทางอาญาที่จะนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาต
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย การจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน รวมถึงหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้จัดทำขึ้น และได้กำหนดโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไว้แล้วนั้น อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่เหมาะสมขาดประสิทธิภาพ หากนำมาตรการกำหนดค่าปรับเชิงลงโทษมาใช้กับความผิดดังกล่าว จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้โทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมได้ และสามารถยับยั้งการกระทำความผิดที่ให้ผลระโยชน์ตอบแทนสูงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน ปัญหาการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน และมาตรการลงโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และมาตรการลงโทษอย่างอื่น นอกเหนือจากการลงโทษทางอาญา โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงมาตรการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ ประกอบกับการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและสารสนเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ในรูปแบบของ ตำบทยกกฎหมาย คำรา บทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมถึงการสืบค้นข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อนำมาวิเคราะห์ ให้ได้ซึ่งข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางการใช้และปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญาที่เหมาะสมกับ ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต
2. ทราบถึงมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับ อนุญาต ของไทยและต่างประเทศ
3. ทราบถึงปัญหาและโทษทางอาญาที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้ รับอนุญาต รวมทั้งข้อดี ข้อเสีย ของมาตรการลงโทษทางอาญาที่จะนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการ จัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาต
4. เพื่อได้แนวทางในการพัฒนากฎหมายและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ ไข ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการ จัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการ จัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต

การศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กรณีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน นั้น เพื่อให้เข้าใจหลักการและเหตุผลในการที่รัฐจะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินของเอกชน รวมถึงการจะต้องจัดทำสาธารณูปโภค และการมีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน เพื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาและสามารถกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสมต่อไป

#### 2.1 แนวคิดในการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

##### 2.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดสรรที่ดิน

ในอดีตประเทศไทยมีที่ดินเป็นป่าที่ไม่มีการทำประโยชน์การบุกเบิกแผ้วถางป่า ทำให้มีสภาพเป็นไร่เนา ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเมื่อสภาพสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปทำให้ประชาชนมีความสามารถในการบริโภคทรัพยากรมากขึ้น ส่งผลให้ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรอื่น ๆ ถือเป็นสินค้าที่มีราคาซื้อขายได้ อย่างรวดเร็ว จึงเกิดการแข่งขันและแย่งชิงที่ดินมีผู้บุกเบิกที่ดินในเขตป่ามากขึ้น ผืนดินกลายเป็นแหล่งทำมาหากิน และกลายเป็นที่ดินที่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม และเมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้น แต่เอกชนไม่ได้มีความรับผิดชอบ ดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนทำให้การใช้ประโยชน์เกิดความไม่ปลอดภัยกับประชาชนหรือสวัสดิภาพของสังคมและสร้างความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐจึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดินของชาติไม่ว่าจะเป็นประจำแนกประเภทที่ดินเพื่อตอบสนองต่อประชาชนที่เพิ่มขึ้นในอนาคตรวมทั้งสร้างกรอบในการดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้กับเอกชนให้มีแนวทางที่ชัดเจนโดยกฎหมายที่เป็นกรอบดูแลเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยภาพรวมคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยตราขึ้นเพื่อการจัดการใช้ที่ดินในเขตเมือง สร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นมาใหม่ หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายให้ดีขึ้นถูกต้องลักษณะ สะดวกสบาย เป็นระเบียบ และทำให้การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินมีความ

ปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมเพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม<sup>1</sup>

ประมาณ ปี พ.ศ. 2500 กรุงเทพมหานครและในเขตเมืองใหญ่มีจำนวนประชากรเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับภาครัฐมีการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทำให้มีความสะดวกมากขึ้นจึงเกิดการจำหน่ายที่ดินแถบชานเมืองต่อมาได้มีการพัฒนาวิธีการจำหน่ายที่ดินด้วยการนำที่ดินแปลงใหญ่มาทำการแบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยเพื่อออกจำหน่ายตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อที่มีรายได้น้อย โดยการสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา ในบริเวณที่จัดจำหน่ายเพื่อเป็นการจูงใจผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะเป็นผู้ดำเนินการสร้างบ้านด้วยตนเอง<sup>2</sup>

ในเวลาต่อมาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรประสบกับปัญหาในความไม่สะดวกที่จะก่อสร้างที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างก็ล้วนแต่เป็นวิธีที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างสูง ประมาณ ปี พ.ศ. 2510 ได้เกิดธุรกิจบ้านจัดสรรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยโดยบริษัทข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาสองรายเข้ามาร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทยเพื่อดำเนินธุรกิจสร้างบ้านจัดสรรตามแนวนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อันจะทำให้เกิดความร่วมมือในการเป็นเจ้าของประเทศ ความสำเร็จในการดำเนินโครงการบ้านจัดสรรของเอกชนได้ส่งผลในทางบวกต่อโครงการจัดสรรอื่น ๆ อีกมากในแถบชานเมืองของกรุงเทพมหานครธุรกิจบ้านจัดสรรได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วไปตามการขยายตัวของสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและสถาบันทางการเงินในประเทศในขณะนั้นมีความคล่องตัวสูง จึงขยายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจด้านนี้เพิ่มขึ้นกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นปีที่ทั่วโลกได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งส่งผลให้ธุรกิจบ้านจัดสรรมีต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้นไปด้วย ในขณะที่กำลังการซื้อของประชาชนลดลงทำให้รูปแบบของบ้านจัดสรรที่เคยเป็นบ้านเดี่ยวหลังเดียว เริ่มเปลี่ยนไปเป็นแบบที่มีเนื้อที่ลดน้อยลง ประกอบกับสภาพการจราจรที่เริ่มติดขัดมากขึ้นผู้คนต้องใช้เวลามากขึ้นในการเดินทางไปกลับระหว่างบ้านซึ่งอยู่ชานเมืองและสถานที่ทำงานที่อยู่ในตัวเมืองผู้ประกอบการธุรกิจบ้านจัดสรรจึงเริ่มหันไปสร้างบ้านในย่านกลางเมืองแทนเพื่อให้สามารถลดขนาดเนื้อที่ลง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการก่อสร้างได้มากขึ้น ในขณะที่ราคาขายใกล้เคียงกับบ้านจัดสรรแถบชานเมือง แต่สภาวะของการประกอบธุรกิจก่อสร้างยังคงซบเซาอย่างต่อเนื่องจนถึง ปี พ.ศ. 2517 และซบเซาลงอีกครั้งปลายปี พ.ศ. 2522 เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สอง และวิกฤตการณ์ทางการเงิน ประกอบกับการมีพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เกิดขึ้นทำให้มีผู้จัดสรรบางรายหันไปทำ

<sup>1</sup> พนิดตา วรรณตระกูล. (2562). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจัดสรรที่ดินกรณีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน*. ข้อเสนอขอประเมินผลงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. หน้า 9.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

โครงการอาคารชุดในใจกลางเมืองจนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2526 ธุรกิจบ้านจัดสรรเริ่มมีแนวโน้มที่จะขยายตัวดีขึ้นเนื่องจากผลของอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มลดลง<sup>3</sup>

พบว่าใน ปี พ.ศ. 2500 ว่าในกรุงเทพมหานครประมาณ 45% เป็นบ้านที่ไม่ได้มาตรฐาน และใน ปี พ.ศ. 2517 ผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศพบว่าสัดส่วนนี้ลดลงเหลือประมาณ 24% ของบ้านทั้งหมดปัจจุบันสัดส่วนดังกล่าวลดลงไปอีกเรื่อย ๆ เนื่องจากภายหลังได้เกิดบ้านจัดสรรขึ้นจำนวนมากสัดส่วนของบ้านที่ไม่ได้สร้างตามมาตรฐานของทางราชการกำหนดจึงมีอัตราส่วนลดลงเรื่อย ๆ ในช่วงเวลาประมาณ 10 ปี ที่ผ่านมา ต่อมาเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยทำให้อัตราค่าของซีพุงสูงขึ้นส่งผลให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางรายไม่สามารถจะสร้างโครงการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินบางรายไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้จนทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้จัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งขณะนั้นไม่มีกฎหมายควบคุมเรื่องการจัดสรรไว้โดยเฉพาะจึงก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนทั้งฝั่งผู้ซื้อและผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินจำนวนมาก<sup>4</sup>

จึงได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 บังคับใช้โดยได้กำหนดถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินพร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายฉบับดังกล่าวบังคับใช้การประกอบการจัดสรรที่ดินของเอกชนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากเขตกรุงเทพมหานครและตามหัวเมืองในจังหวัดใหญ่ ๆ ประกอบกับการพัฒนารูปแบบการจัดสรรโครงการที่มีการให้เลือกหลากหลายเพื่อจูงใจให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและการแข่งขันด้านธุรกิจ เช่น รูปแบบของบ้าน สาธารณูปโภคภายในโครงการ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก บริการสาธารณะ การจัดบริการด้านความปลอดภัยภายในโครงการ รวมถึงมีการโฆษณาลดราคาหรือแจกของแถมแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทยมีการลดค่าเงินบาทส่งผลให้สถาบันการเงินหลายแห่งถูกปิดกิจการ ทำให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น เกิดภาวะขาดแคลนเงินลงทุนและการสนับสนุนโครงการจัดสรรจากสถาบันการเงินเป็นเหตุให้โครงการจัดสรรที่ดินหลายแห่งไม่สามารถดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้หรือบางโครงการก็ก่อสร้างโดยไม่มีคุณภาพ ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการประกอบการจัดสรรที่ดิน รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วย

<sup>3</sup> พนิดตา วรรณตระกูล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 16.

<sup>4</sup> พนิดตา วรรณตระกูล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 17.

การจัดสรรที่ดินเดิม โดยการจัดสรรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึงการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและให้ความหมายรวมถึงการดำเนินการที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในระยะเวลาสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย ซึ่งผู้ทำการจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ และจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภค และการยกเลิกการจัดสรรที่ดินก็จะต้องได้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องแสดงใบอนุญาต แผนผัง โครงการและวิธีการ ตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ที่เปิดเผย การก่อการระงับผูกพันที่ดินจัดสรร แบบของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร การชำระราคาที่ดินจัดสรร กำหนดให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินจัดให้มีธนาคารหรือสถาบันทางการเงินผู้ค้าประกันในการจัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรรที่ดินให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษา ผู้จัดสรรที่ดินจะสามารถผลจากภาระหน้าที่ดังกล่าวได้เมื่อได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการจัดสรรที่ดิน ได้มีการกระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและได้มีการกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตการจัดสรรที่ดินไว้อย่างชัดเจนเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทำให้การประกอบการจัดสรรที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เมื่อมีการจัดสรรที่ดินผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะภายในโครงการที่ครบครัน จัดสภาพแวดล้อมสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโครงการเป็นเครื่องจูงใจผู้ซื้อ อันเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าของที่ดินที่จัดสรร เพราะการเลือกซื้อหมู่บ้านจัดสรรนอกจากต้องพิจารณาหลายปัจจัยทั้งเรื่องทำเลที่ตั้ง ราคาบ้าน ขนาด รูปแบบของบ้าน พื้นที่ใช้สอย รวมถึงต้องคำนึงถึงความความสะดวกสบายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบพิจารณาให้ดี และที่สำคัญในเรื่องของสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน พื้นที่ส่วนกลางต่าง ๆ ทั้งในส่วนของถนนภายในโครงการ ทางเท้าในหมู่บ้าน ไฟส่องสว่าง รั้วทางเข้าออกของหมู่บ้าน สวนหย่อมรวมไปถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น สโมสรและสระว่ายน้ำ ระบบรักษาความปลอดภัย การจัดเก็บขยะที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีขึ้น โดยเมื่อการประกอบการจัดสรรที่ดินมีมูลค่าในการลงทุนที่สูงแล้ว หากผู้ประกอบการไม่มีความรู้ ความชำนาญ และไม่มีการควบคุมจัดการที่ดินที่ถูกต้องเหมาะสม จะเกิดผลเสียหายกับทั้งผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรด้วย

สาธารณูปโภค หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบระบายน้ำ และระบบบำบัดน้ำเสีย เพื่อระบายน้ำฝนและน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดน้ำเสียแล้วออกสู่แหล่งรองรับน้ำ เป็นต้น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษา สาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้ขึ้นและยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินกับ คณะกรรมการ และบริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรร แต่สำหรับบริการสาธารณะนั้น ผู้จัดสรรที่ดินเพียงแต่มีหน้าที่บำรุงรักษาเท่านั้น

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เนื่องจากการจัดสรรที่ดินในขณะนั้นไม่ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ทำให้ไม่ทราบชัดเจนว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาในการโอนไปยังบุคคลอื่นส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินการจัดให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องของการค้างชำระค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>5</sup>

ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้ยื่น ความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น ตามแผนผัง และโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าระบบสาธารณูปโภคยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นให้บันทึกผลการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐานทั้งนี้หลักฐานการตรวจสอบให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกหลักฐานเป็นต้นไป และสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่ไม่ได้ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้ยังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังและโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจาก

<sup>5</sup> พินิตตา วรรณตระกูล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 18.

คณะกรรมการให้คณะกรรมการคณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายพิจารณา  
ดำเนินการตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินพ.ศ. 2543 ต่อไป

สรุปได้ว่าการกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อควบคุมและดูแลการจัดสรรที่ดินเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐซึ่งมีวิวัฒนาการจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของ  
ประชาชนที่มีพัฒนาการมาจากอดีตจนถึงในปัจจุบัน ที่มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรจากพื้น  
แผ่นดินจนกระทั่งสภาพเศรษฐกิจในสังคมที่เปลี่ยนไปทำให้ที่ดินเปลี่ยนแปลงเป็นทรัพย์สิน ที่มี  
มูลค่าเป็นทรัพย์สินที่ถูกนำไปใช้เพื่อการประกอบธุรกิจและเกิดการประกอบการจัดสรรที่ดินขึ้น  
จนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อควบคุมและแก้ปัญหาการจัดสรร  
ที่ดินที่เกิดขึ้นตลอดจนมีความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้  
เพื่อที่จะควบคุมดูแลการบริหารจัดการที่ดินของเอกชนและคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้  
ครอบคลุมมากขึ้นทั้งได้กำหนดแนวทางในการประกอบการที่เหมาะสมให้แก่ผู้ประกอบการจัดสรร  
ที่ดินด้วยเพื่อให้การสร้างบ้านจัดสรรมีคุณภาพตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด

### 2.1.2 หน่วยงานกำกับดูแลการจัดสรรที่ดิน

หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกำกับ ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ใน  
การดำเนินการประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดิน มีดังต่อไปนี้

1) สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมที่ดิน สังกัด  
กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยมีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการ  
การขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และฉบับที่แก้ไข  
รวมทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็น  
หน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุม  
การจัดสรรที่ดินคือ การรับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและดำเนินการตามพระราชบัญญัติ  
การจัดสรรที่ดินพ.ศ. 2543<sup>6</sup>

2) กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่  
เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้แก่

2.1) การตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม กรณีที่ดินที่ขอ  
อนุญาตจัดสรรที่ดินอยู่ในเขตผังเมืองรวม ต้องไม่อยู่ในเกณฑ์ข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการ  
จัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>6</sup> กรมที่ดิน. (2566). *ภารกิจสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dol.go.th> [2566, 2 กรกฎาคม]



2.2) การตรวจสอบและประมาณการค่าก่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อกำหนดวงเงินค่าประกันการจัดทำสาธารณูปโภคในกรณีและผู้ขอจัดสรรที่ดินยังมีได้จัดทำสาธารณูปโภคและในกรณีและผู้ขออ้างว่าได้จัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินนั้นตามแผนผังและโครงการที่ขออนุญาตเสร็จแล้วทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อไม่ต้องการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภค หรือลดวงเงินค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคแล้วแต่กรณีตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 24

2.3) การตรวจสอบการขุดดินและถมดินในโครงการจัดสรรที่ดินที่ขออนุญาตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543<sup>7</sup>

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมการจัดสรรที่ดินดังนี้

3.1) การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522

3.2) การขออนุญาตระบายน้ำจากโครงการจัดสรรที่ดินลงสู่ทางน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ

3.3) การขออนุญาตเชื่อมถนนในโครงการจัดสรรที่ดินกับทางสาธารณะอยู่ในการควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองพิเศษแล้วแต่กรณี

3.4) การขอให้บริการจัดเก็บขยะในโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535

3.5) การขอให้บริการประปาแก่โครงการจัดสรรที่ดินในกรณีเป็นระบบประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>8</sup>

4) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับการควบคุมการดูแลการจัดสรรที่ดินในกรณีของการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ซึ่งมีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ผู้ขอจะต้องจัดทำรายงานการ

<sup>7</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566). *ภารกิจกรมโยธาธิการและผังเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.doh.mot.go.th> [2566, 2 กรกฎาคม]

<sup>8</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2566). *ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.kknontat.com> [2566, 2 กรกฎาคม]

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>9</sup>

5) การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณีเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในกรณีการออกแบบประมาณการค่าติดตั้งและดำเนินการติดตั้งระบบไฟฟ้าในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามมาตรฐานของการไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503<sup>10</sup>

6) การประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในกรณีการออกแบบประมาณการค่าติดตั้งและการดำเนินการติดตั้งระบบประปาในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามมาตรฐานของการประปาดมพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522<sup>11</sup>

7) กรมทรัพยากรธรณีเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในกรณีผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินขออนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาลและขออนุญาตใช้น้ำบาดาล สำหรับการขอใช้น้ำในที่ดินจัดสรรหรือหมู่บ้านจัดสรรซึ่งยังไม่มีระบบประปาผ่านหน้าหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520<sup>12</sup>

## 2.2 แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ทางกฎหมายอาญา

หากรัฐจะกำหนดความผิดอาญา รัฐจะต้องคำนึงถึง“ผลประโยชน์” และ“ต้นทุน” หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์การกำหนดว่าพฤติกรรมใดควรเป็นความผิดอาญาควรพิจารณาจากประโยชน์สังคม และต้นทุนของสังคม เป็นสำคัญ กล่าวคือ การกระทำใดที่ได้ประโยชน์สังคมมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคม การกระทำนั้นไม่ควรเป็นความผิดอาญา ดังนั้น การกระทำที่

<sup>9</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). *ภารกิจสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.onep.go.th>. [2566, 2 กรกฎาคม]

<sup>10</sup> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2566). *ภารกิจการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.lawreform.go.th> [2566, 2 กรกฎาคม]

<sup>11</sup> ธนาคารอาคารสงเคราะห์สำนักงานใหญ่. (2566). *ภารกิจการประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.ghbhomecenter.com> [2566, 2 กรกฎาคม]

<sup>12</sup> กรมทรัพยากรธรณี. (2566). *ภารกิจกรมทรัพยากรธรณี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmr.go.th> [2566, 2 กรกฎาคม]

สร้างความเสี่ยงต่อสังคมมากกว่าผลประโยชน์ที่สังคมได้รับ การกระทำนั้นจะถูกกำหนดให้เป็น ความผิดทางอาญา ดังนั้นจึงมีแนวคิดว่ารัฐจะกำหนดความผิดทางอาญา เมื่อการกระทำนั้นสร้างต้นทุนให้ มากกว่าประโยชน์ของสังคม และรัฐจะไม่กำหนดความผิดอาญาเมื่อการกระทำนั้นสร้างประโยชน์ให้กับ สังคมมากกว่าต้นทุน เช่นการประกอบอาชีพสุจริต สร้างประโยชน์ให้กับสังคมมากกว่าต้นทุนของสังคม ดังนั้นจึงไม่มีความผิดอาญา หรือหากเป็นความผิดอาญาอยู่ในสมัยหนึ่งก็น่าจะนำไปสู่การยกเลิก ความผิดอาญา การผิดสัญญาทางแพ่งแม้จะเป็นการก่อให้เกิดต้นทุนกับเจ้าหนี้ในการเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทน แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือประโยชน์สังคม เพราะเป็นความผูกพันของคู่สัญญาสองคน การผิด สัญญาทางแพ่งจึงไม่มีความผิดอาญา หรือการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เล็กน้อยเพื่อทำสิ่งที่ดีที่สังคมปรารถนา ก็จะไม่เป็นความผิดหรือมีความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษ<sup>13</sup>

### 2.2.1 ระดับความยุติธรรม

ความยุติธรรมของสังคม หมายถึง สภาพการณ์ที่คนในสังคมรู้สึกถึงความยุติธรรม ซึ่ง ระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งสะท้อนความยุติธรรมของสังคมได้ดีที่สุด เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชน ส่วนมากเห็นว่ามันคือความยุติธรรม

ความยุติธรรมของกลุ่มคน หมายถึง สภาพการณ์ที่คนกลุ่มหนึ่งหรือกลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง รู้สึกถึงความยุติธรรม แต่อาจไม่ใช่สิ่งที่สังคมหรือปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งเห็นว่ายุติธรรมก็ได้ ความยุติธรรมของกลุ่มคนเหล่านี้แสดงให้เห็นจากการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานที่เรียกร้อง ประโยชน์ให้กับสมาชิกพรรคของตนเอง ทั้งที่ความยุติธรรมดังกล่าวอาจขัดแย้งกับความยุติธรรม ของส่วนรวม

ความยุติธรรมของปัจเจกชน หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลคนหนึ่งเห็นว่าสิ่งนั้น คือ ความยุติธรรม ซึ่งความคิดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับความยุติธรรมของกลุ่มคนหรือความ ยุติธรรมของสังคมก็ได้ โดยบุคคลดังกล่าวมองประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก<sup>14</sup>

### 2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์และประสิทธิภาพ

1) สถานการณ์ที่ความยุติธรรมกับประสิทธิภาพไปด้วยกันนั้น กฎหมายกับ เศรษฐศาสตร์ในบางสถานการณ์อาจให้คำตอบแบบเดียวกัน ใช้เหตุผลในการเข้าสู่ปัญหาต่างกันแต่ จะได้ผลลัพธ์แบบเดียวกัน อาจเรียกว่า เป็นความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เช่น กรณี นาย ก ขับรถ โดยประมาทหวาดเสียวและขับรถฝ่าสัญญาณไฟจราจร เพื่อนำผู้ที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสส่ง โรงพยาบาล หากพิจารณาในมุมของกฎหมาย การกระทำของนาย ก ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย

<sup>13</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *กฎหมายอายุชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 28.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แต่เป็นการกระทำด้วยความจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายอันจะเกิดแก่ผู้อื่น จึงไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดดังกล่าว และหากพิจารณาในมุมมองเศรษฐศาสตร์ นาย ก ไม่ควรต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกัน เพราะ สิ่งที่ทำนั้นเป็นสิ่งที่สังคมปรารถนา คือการช่วยชีวิต ทำให้สังคมได้ประโยชน์กล่าวได้ว่า นาย ก สร้างประโยชน์ให้แก่สังคม มากกว่าสร้างต้นทุนให้กับสังคม สังคมจึงไม่ควรลงโทษและควรที่จะส่งเสริมการกระทำดังกล่าว<sup>15</sup>

2) สถานการณ์ที่ความยุติธรรมกับประสิทธิภาพไม่ไปในแนวทางเดียวกัน บางกรณี ประสิทธิภาพกับความยุติธรรมก็เป็นคนละทาง ในสถานการณ์ที่ต้องเลือกระหว่าง ประสิทธิภาพกับความยุติธรรม หากนำหลักนิติเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาพฤติกรรมของบุคคล ในทางอาญา อาจพบว่าอาชญากรก็เป็นคนที่มีเหตุผลเหมือนกับนักธุรกิจ คือจะกระทำความผิดเมื่อคาดหมายได้ว่าจะได้ประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์ และจะเลือกที่จะไม่กระทำความผิดเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าจะเสียผลประโยชน์มากกว่าได้รับประโยชน์ กล่าวคือ หากผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากกว่าต้นทุนที่คาดหมาย บุคคลนั้นจะไม่กระทำความผิด การยังยั้งอาชญากรรมที่เหมาะสมคือการทำให้ต้นทุนที่คาดหมายได้มีมากกว่าผลประโยชน์ที่คาดหมายได้ แต่การใช้หลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์การกระทำความผิดของอาชญากรรมย่อมมีข้อจำกัดบางประการ<sup>16</sup>

### 2.2.3 ข้อจำกัดของนิติเศรษฐศาสตร์

สามารถแยกข้อจำกัดออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ข้อจำกัดในทางพฤติกรรม และ ข้อจำกัดในทางกฎหมาย

1) ข้อจำกัดในทางพฤติกรรม พฤติกรรมของมนุษย์มีความสลับซับซ้อน ในทางเศรษฐศาสตร์จึงไม่อาจอธิบายพฤติกรรมทั้งหมดได้ครบถ้วน เพราะมีหลายปัจจัยที่ไม่สามารถคำนวณได้ เช่น เรื่องศีลธรรม จริยธรรม ความรู้สึกของมนุษย์ กรณีคนวิกลจริตกระทำความผิดทั้ง ๆ ที่อยู่ในสถานการณ์ที่ต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์ หรือกรณีที่คนมีคุณธรรมไม่กระทำความผิดทั้ง ๆ ที่อยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน<sup>17</sup>

## 2.3 แนวความคิดในการกำหนดความผิดที่มีโทษทางอาญา

แนวความคิดในการกำหนดโทษและความผิดที่มีโทษทางอาญาโดยทั่วไปความผิดต่าง ๆ ตามกฎหมายไม่ว่าจากประเทศใดก็สามารถแบ่งได้ เป็นสองประเภท ได้แก่

<sup>15</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 13. หน้า 93.

<sup>16</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 13. หน้า 95.

<sup>17</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 13. หน้า 95-96.

### 2.3.1 ความคิดอาญากรรมเป็นความผิดในตัวเอง (mala in se)

mala in se คือการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง ไม่ว่าจะจากกระทำลงในสถานที่ใด เวลาใด และผู้กระทำเป็นใครก็ตาม พัฒนามาจากกรณีการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมและต้องมี กฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ศาสนา ศีลธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนในรูปแบบของกฎหมายจะเห็นได้ว่า mala in se เป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนาหรือทาง ศีลธรรมหรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณี เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย หรือหมิ่นประมาท และบางกรณีก็เป็นการนำข้อห้ามในทางจารีตประเพณี มากำหนดเป็นบทบัญญัติ ที่มีเงื่อนไขว่าผู้กระทำจะต้องรับโทษหนักขึ้น เช่น กรณีฆ่าบิดามารดา บุพการี<sup>18</sup>

การกระทำความผิดบางประเภทแม้จะเกิดขึ้นในเวลาต่าง เวลา ต่างสถานที่ แต่บุคคลในสังคม ก็เห็นว่ากรกระทำนั้นเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรมที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด โดยความคิดดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม การกระทำที่เป็นความผิดเช่นนี้เรียก mala in se หมายถึง สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตนเอง เมื่อมีผู้ใดกระทำการดังกล่าวเกิดขึ้นใน สังคม จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกลึกทางศีลธรรมของคน ในสังคมเพราะเหตุว่าสังคมถือว่า สิ่งนั้น เป็นความชั่วร้ายและเป็นความผิด

### 2.3.2 ความผิดอาญากรรมเป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้าม (mala prohibita)

mala prohibita คือ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดแตกต่างกันออกไป ตามเงื่อนไขต่าง ๆ คือการกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่ง หรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่มีความผิดในอีกประเทศหนึ่งหรือในช่วงระยะเวลาอื่น ซึ่ง mala prohibita จะแตกต่างจาก mala in se เพราะ mala prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนด ว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง ซึ่งความผิดประเภทนี้ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวเอง แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกว่า ความผิดในทางเทคนิค mala prohibita จึงหมายถึง การกระทำความชั่ว เพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำความผิด เช่นนี้ไม่สามารถมองเห็น หรือ รู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

### 2.3.3 หลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาของ Herbert L. Packer

เสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ รัฐต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมีความเห็นว่า มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่มีราคาแพงที่สุด มาตรการทางอาญา จึงควร นำมาบังคับใช้ต่อเมื่อเป็นผู้กระทำความผิดอย่างชั่วร้ายและเป็นไปเพื่อป้องกันอาชญากรรม เนื่องจากรัฐต้องการพละดันอิสระของประชาชน ในรัฐการควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำ

<sup>18</sup> กรณีการ์ ธรรมวินทร. (2564). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ศึกษากรณี การบังคับใช้ โทษ*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 24.

ของประชาชนควรทำอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมการกระทำ โดยไม่ไปก้าวล่วงควบคุมลักษณะ หรือสถานะของบุคคลแต่ละบุคคล หลักการนี้สำคัญยิ่งในแง่มุมมองของกฎหมายอาญาเนื่องจากกฎหมายอาญามีลักษณะบังคับบุคคลโดยสภาพ จึงจำเป็นต้องหาจุดที่เหมาะสมในการบังคับ

แนวคิดในการกำหนดความผิดทางอาญา Herbert L. Packer มีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำใดควรเป็นความผิดอาญาไว้ทั้งหมด 6 ประการ อันมีใจความดังต่อไปนี้

- 1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในคนหมู่มากกว่ากระทบกระเทือนต่อสังคมและคนหมู่มากไม่ให้อภัยการกระทำนั้น
- 2) ถ้าการกระทำความผิดเป็นความผิดอาญาแล้วจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือทำให้การกระทำผิดลดลง
- 3) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาแล้วจะไม่มีผลทำให้สังคมลงความเห็นว่า การกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง
- 4) หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะมีการใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
- 5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะไม่ก่อภาระการดำเนินการจนเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ
- 6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างอื่นที่สมเหตุสมผลแล้วนอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

หลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการตามแนวคิดของ Herbert L. Packer ยังคงมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างและมิได้มีการกำหนดตัวชี้วัดในเรื่องความร้ายแรงของการกระทำผิดหรือสิ่งที่กฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไร อันเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำไปใช้ได้ทันที เมื่อความผิดอาญาถูกกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยของสังคม<sup>19</sup>

### 2.3.4 หลัก The Minimalist Approach

The Minimalist Approach กล่าวถึงหลักการกำหนดความผิดอาญาที่ผสมผสานแนวคิดจากหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มีข้อพิจารณา 4 ประการ

- 1) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชน ในการบัญญัติความผิดอาญาจำเป็นต้องเคารพหลักสิทธิมนุษยชน โดยหลักดังกล่าวอาจถูกแทรกแซงได้หากว่าเป็นกรณีจำเป็นพอสมควร ในสังคมประชาธิปไตยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ

<sup>19</sup> ปราโมทย์เสริมศีลธรรม. (2564). *หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 22 – 23.

2) สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษ โดยรัฐ การพิจารณาบัญญัติกฎหมายอาญาซึ่งรวมถึง การให้รัฐมีอำนาจในการลงโทษมีความแตกต่างจากการบัญญัติกฎหมายประเภทอื่น เนื่องจาก เนื้อหาของกฎหมายเป็นการตีเคียนสังคมและละเมิดสิทธิของประชาชน การบัญญัติให้พฤติกรรมใด เป็นความผิดอาญาจึงต้องมีความชอบธรรมเป็นอย่างยิ่งและผู้ที่กำหนดให้พฤติกรรมดังกล่าว เป็น ความผิดมีภาระการพิสูจน์ถึงความชอบธรรมดังกล่าว

3) หลักวิธีทางสุดท้าย ในการควบคุมพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์แก่สังคมนอกจาก มาตรการทางกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีมาตรการทางสังคมอื่น รวมถึงมาตรการทางกฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครองอยู่ด้วย ในการพิจารณาบัญญัติความผิดอาญาจึงต้องดูที่ความร้ายแรงที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายอาญาควรจะถูกใช้เป็นวิธีทางสุดท้ายสำหรับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ผิดหรือ เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง

4) หลักการ ไม่กำหนดเป็นความผิดอาญา หากว่าการกำหนดความผิดอาญาก่อให้เกิด ผลเสียหายมากกว่าการไม่กำหนดเป็นความผิดอาญา<sup>20</sup>

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษทางอาญา

### 2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา

แนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด เป็นสิ่งที่รัฐใช้ควบคุมกับผู้อยู่ภายใต้การปกครอง เพื่อจัดระเบียบของสังคม จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกัน และเมื่อใดที่บุคคล ในสังคมกระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าว บุคคลนั้นย่อมสมควรที่จะได้รับโทษ ดังนั้นการกระทำ ความผิดกับการลงโทษย่อมเป็นสิ่งที่คู่กัน

หลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาของ Nigel Walker

นักนิติบัญญัติที่ดีต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักที่ว่ากฎหมายอาญานั้นต้องการที่จะทำให้บรรลุ ถึงซึ่งวัตถุประสงค์อย่างน้อยหกประการ ดังต่อไปนี้

- 1) คุ้มครองป้องกันซึ่งตัวบุคคลจากการใช้กำลังทำร้ายโดยเจตนา
- 2) คุ้มครองป้องกันสภาวะจิตใจของบุคคลให้รอดพ้นจากความกระทบกระเทือน จากการกระทำที่ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่แล้วและยินยอมต่อการกระทำนั้น แต่ถือเป็นเรื่องผิดธรรมชาติ
- 3) คุ้มครองป้องกันซึ่งทรัพย์สินส่วนบุคคลจากการถูกขโมย หลอกหลวง หรือทำให้เสียหาย

<sup>20</sup> พศิน วรเนติโพธิ์. (2563). ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง : ศึกษาเฉพาะ พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26.

- 4) คุ้มครองป้องกันสาธารณชนจากพฤติกรรมของบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบาย
- 5) คุ้มครองป้องกันสถาบันทางสังคม รวมทั้งเพื่อบังคับให้มีการมีความเมตตาคุณที่จำเป็นต้อง

กระทำ

6) เพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการ หรือมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน การให้การเท็จ การช่วยเหลือผู้หลบหนีจากที่คุมขัง

ทำให้นำมาซึ่งความพยายามพัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญานั้นควรมีลักษณะอย่างไรเพื่อกำหนดขอบเขตปริมาณของกฎหมายอาญาให้ชัดเจนขึ้นไปอีก หลักเกณฑ์ดังกล่าวเรียกว่า “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณของกฎหมายอาญา” ซึ่งเป็นแนวคิดเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่รัฐควรคำนึงถึงในการบัญญัติกฎหมายอาญา โดยกำหนดข้อจำกัดของรัฐในการใช้กฎหมายอาญาในบางกรณี ดังต่อไปนี้

1) รัฐไม่ควรบัญญัติกฎหมายอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการลงโทษที่ปราศจากอรรถประโยชน์ ซึ่งหลักนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีของ ซีซาร์ เบคคาเรียผู้เสนอแนวคิดในเรื่องอรรถประโยชน์นิยมในการลงโทษเป็นบุคคลแรกที่ว่า “การป้องกันอาชญากรรมดีกว่าการลงโทษอาชญากรซึ่งเป็นเป้าหมายที่สูงสุดสำหรับการบัญญัติกฎหมายที่ดีทั้งหมด”

2) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อลงโทษบุคคลที่ความประพฤติของเขามีได้มีความชั่วร้าย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของเจเรมี เบนธัม หลักการนี้มีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่ กล่าวคือ แล้วจะสามารถพิจารณาได้อย่างไรว่าพฤติกรรมเช่นนั้นมีความชั่วร้ายแล้วหรือไม่

3) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อเป็นวิธีการที่นำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่สามารถทำให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์นั้นได้เช่นเดียวกันนั้นด้วยวิธีการอื่น ๆ หากมีมาตรการอื่นที่สามารถลดจำนวนของผู้กระทำความผิดลงมาได้เท่าเทียมกันกับการใช้กฎหมายอาญา ก็ให้ใช้มาตรการอื่นนั้นแทน

4) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญา หากผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดนั้นน้อยกว่าผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการลงโทษผู้กระทำความผิด การลงโทษจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสีย กล่าวคือ กฎหมายอาญาไม่ควรบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดซึ่งก่อให้เกิดผลพลอยได้อันเป็นผลร้ายมากกว่าพฤติกรรมที่กฎหมายอาญาต้องการจะจำกัด หลักการนี้มีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถวัดได้ว่าผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการลงโทษนั้นประการใดมากกว่ากัน และผลร้ายที่นำมาวัดนั้นยังเกิดผลต่อบุคคลที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย



5) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่จะเกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อบุคคลนั้นเอง แนวคิดดังกล่าวก็อาจถูกโต้แย้งได้ว่าจริงอยู่แม้การกระทำดังกล่าวข้างต้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ตัวผู้กระทำความผิดเองแต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเพราะการกระทำนั้นย่อมมีอยู่เสมออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น บุตร สามีหรือภรรยา หรือบุคคลที่ต้องพึ่งพาอาศัยบุคคลนั้นอยู่

6) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อที่จะห้ามบุคคลกระทำการใด ๆ ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือส่งเสริมจากสาธารณชนอย่างจริงจัง การที่รัฐออกกฎหมายอาญามาเพื่อกำหนดควบคุมพฤติกรรมใด ๆ ที่สาธารณชนเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา มิได้เห็นว่าเป็นสิ่งที่สมควรถูกลงโทษ กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่แล้วอาจก่อให้เกิดการโต้ตอบอย่างรุนแรงได้ปัญหาจริง ๆ ของหลักการนี้น่าจะเป็นเรื่องของกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคอยควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายของสาธารณชนที่มีจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยแทนที่เหล่านั้นจะไปบังคับใช้กฎหมายอาญาในเรื่องที่สำคัญมากกว่า

7) รัฐไม่ควรบัญญัติกฎหมายอาญาซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้ กล่าวคือ เป็นกรณีที่การกระทำความผิดนั้นพิสูจน์ได้ยากหรือหากพิสูจน์ได้จะมีผู้ถูกลงโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หลักการในข้อนี้มีข้อบกพร่องตรงที่จำนวนผู้ถูกลงโทษเท่าใดที่จะถือว่าเป็นจำนวนผู้ถูกลงโทษเล็กน้อย

แนวคิดของ ไนเกล วอล์กเกอร์ กฎหมายอาญามีขึ้นไว้เพื่อคุ้มครองอะไรและในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการทำให้ทราบขอบเขตในเรื่องการใช้กฎหมายอาญาชัดเจนขึ้น<sup>21</sup>

#### 2.4.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

##### 1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน

การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน มีการพัฒนามาจากพื้นฐานที่ว่าอาชญากรรมเป็นการประทุษร้ายต่อผู้อื่นจึงสมควรที่จะได้รับการลงโทษตอบสนองแก้แค้น ให้สาสมอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้ก่อขึ้น ทำให้รูปแบบของการลงโทษมีลักษณะที่รุนแรง โหดร้าย โดยมีนักปรัชญาชาวเยอรมันได้ให้เหตุผลสนับสนุนทฤษฎีนี้ว่า ผู้ซึ่งตั้งใจทำการใด ๆ อันไม่เป็นธรรมจะต้องถูกลงโทษซึ่งได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพและความหนักเบากับความผิดของตน ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับการกระทำของบุคคลนั้น และการลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุที่ว่าบุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนเป็นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด เห็นได้จากหลักการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน คือบุคคลผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับการกระทำที่บุคคลนั้นได้

<sup>21</sup> ปราโมทย์เสริมศีลธรรม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 23- 26.

กระทำต่อผู้อื่น ดังนั้นการลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทดแทนการกระทำผิดนี้จึงควรเป็นโทษที่หนักและสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น

ในปัจจุบันทฤษฎีดังกล่าวได้ลดความสำคัญลง เพราะสังคมมีวัตถุประสงค์อื่นในการที่จะใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดมากขึ้น ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนนั้นต้องคำนึงถึงว่าโทษที่จะใช้ลงนั้นเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิดนั้นหรือไม่ จึงไม่สามารถที่จะกักขังผู้กระทำผิดไว้เกินกว่าระยะเวลาที่เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำผิดของผู้นั้นและเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษครบตามคำพิพากษาแล้วก็จะได้รับการปล่อยตัว โดยไม่ได้พิจารณาว่าผู้นั้นมีแนวโน้มในการจะกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีก และเป็นอันตรายต่อสังคมหรือไม่อย่างไร แม้ว่าในปัจจุบันการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนจะมีความสำคัญลดน้อยลง แต่ก็ยังคงมีอยู่เพราะยังสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้เสียหายและประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างสาสม<sup>22</sup>

## 2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือป้องปราม

การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมมีแนวคิดว่าเจตนาของการลงโทษไม่ควรเป็นการทรมานผู้กระทำความผิด แต่ควรจะป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน และการลงโทษควรที่จะมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้งคนอื่น โดยการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งเชื่อว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการที่บุคคลไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย การลงโทษจึงมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำความผิดและทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกและทำให้คนทั่วไปเห็นว่าถ้ากระทำความผิดแล้วก็ต้องได้รับโทษอย่างเดียวกัน ส่งผลทำให้คนทั่วไปเห็นตัวอย่างแล้วจะเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดเช่นเดียวกัน การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือป้องปรามมีลักษณะสำคัญ คือความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่และยับยั้งทำให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเสี่ยงกระทำความผิดขึ้นอีก เพราะทำผิดแล้วจะต้องถูกจับกุม ก็ไม่คุ้มค่าและเมื่อมีการกระทำผิดจะต้องสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วเห็นผลทันตา และการลงโทษนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคไม่มีการเลือกปฏิบัติและบทลงโทษต้องมีความเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น หากบทลงโทษไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดจะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวและคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกระทำความผิด แต่หากบทลงโทษดังกล่าวหนักเกินไปก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามปกปิดความผิดของตนเองโดยอาจทำร้ายเหยื่อหรือทำให้เหยื่อได้รับผลร้ายมากขึ้น<sup>23</sup>

<sup>22</sup> วรรณิกัร ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 20.

<sup>23</sup> วรรณิกัร ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 21.

### 3) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด

วัตถุประสงค์เป็นการตัดโอกาสทำให้ผู้นั้นหมดความสามารถในการกระทำความผิดอีกและทำให้สังคมมีความปลอดภัยจากผู้กระทำความผิด และสังคมเกิดความสงบสุข มาจากแนวคิดที่ว่าอาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีอาชญากร ดังนั้นการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคมจึงจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้ เป็นการป้องกันคนในสังคมให้อยู่ด้วยกันได้อย่างปลอดภัยไม่ต้องระแวงภัยจากบุคคลนั้น ๆ อีกต่อไป โดยการลงโทษที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ คือ การลงโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิตถือเป็นการตัดโอกาสผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุก กักขัง เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้นเพื่อให้สังคมปลอดภัย<sup>24</sup>

### 4) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

การลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เชื่อว่าอาชญากรรมไม่ได้เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้กระทำความผิด การกระทำความผิดของบุคคลถูกกำหนดจากปัจจัยต่าง ๆ ร่วมกัน และปัจจัยเหล่านี้อยู่นอกเหนือการควบคุมของบุคคล ดังนั้นการลงโทษควรพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำความผิดและหาแนวทางในการแก้ไขเป็นรายบุคคล โดยให้อาสาผู้กระทำความผิดได้กลับตัวและแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หากฟื้นฟูได้สำเร็จจะทำให้สังคมได้รับประโยชน์จากการลงโทษเพราะผู้กระทำความผิดหรืออาชญากรทุกคนเปรียบเสมือนผู้ป่วยที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูรักษาได้ และสามารถกลับเข้ามาสู่สังคมได้ เป็นการลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดลดความรู้สึกที่ต่อต้านกฎหมาย และกลับมามีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและเห็นดีเห็นชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>25</sup>

## 2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษจำคุก

การจำคุก คือ โทษที่รุนแรงและมีผลในการยับยั้งอาชญากรรมมากที่สุด แต่ก็ยังคงเป็นโทษที่สร้างต้นทุนให้กับสังคมมากที่สุดเช่นกัน เมื่อเปรียบเทียบกับโทษอื่น ๆ เพราะรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสร้างเรือนจำ เลี้ยงดูนักโทษ ให้เงินเดือนผู้คุม รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจำกัดเสรีภาพ รวมทั้งต้นทุนในการที่ไม่สามารถไปทำงานได้ผู้ต้องโทษ ในขณะที่โทษปรับและริบทรัพย์ รัฐได้รับประโยชน์กลับมาในรูปของค่าปรับและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน และ

<sup>24</sup> วรรณิกัร ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 22.

<sup>25</sup> วรรณิกัร ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 21.

การทำงานบริการสังคมรัฐยังคงได้ประโยชน์มากกว่าการจำคุกเพราะรัฐได้รับแรงงานโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง<sup>26</sup>

### 2.5.1 ระยะเวลาที่ควรใช้โทษจำคุก

หากเปรียบเทียบโทษปรับกับโทษจำคุก ทาจำคุกควรจะนำมาใช้เป็นมาตรการเสรีเมื่อโทษปรับใช้ไม่ได้ผลเพราะโทษจำคุกสร้างต้นทุนให้รัฐมากกว่าประโยชน์ในขณะที่โทษปรับสร้างประโยชน์มากกว่าต้นทุนให้รัฐ หากการกระทำความผิดใดที่มีการใช้โทษปรับหรือการใช้โทษจำคุกที่สามารถนำไปสู่การขังขังอาชญากรรมได้อย่างดีที่สุดเหมือนกัน ศาลควรที่จะเลือกกำหนดโทษปรับเพราะการปรับมีประสิทธิภาพสูงกว่า การปรับเป็นการลงโทษที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษจำคุก เพราะการปรับนั้นรัฐได้ประโยชน์จากเงินค่าปรับ มีต้นทุนในการบังคับใช้ทาน้อย ขณะที่โทษจำคุกสร้างต้นทุนให้กับสังคมสูงมากกว่า ดังนั้น การจำคุกควรจะนำมาใช้เป็นมาตรการสุดท้าย

โทษจำคุกควรที่จะนำมาใช้ใน 5 กรณี ดังนี้

1) เมื่อผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอสำหรับทโทษปรับ หรือไม่มีทรัพย์สินเลยการใช้โทษปรับก็ไม่มีผลใด ๆ จะเป็นเป็นการขังขังผู้นั้นมิให้กระทำความผิด เพราะแม้ทำความผิดไปก็ไม่มีเงินที่จะเสียค่าปรับอยู่ดี ดังนั้น ผู้กระทำความผิดประเภทนี้ควรที่จะต้องได้รับทาจำคุก

2) เมื่อผู้กระทำความผิดมีอัตราการหลบหนีจากการถูกดำเนินคดีมากขึ้น เมื่อไหร่ก็ตามที่ผู้กระทำความผิดมีโอกาสหลบหนีจากการถูกดำเนินคดีมากขึ้น ทำให้ต้องใช้การปรับที่เป็นการขังขังการกระทำความผิดต้องสูงมากด้วยเรื่อย ๆ ทำให้การปรับไม่ได้ผลจึงต้องใช้โทษจำคุกแทน

3) เมื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้กระทำความผิดที่ได้รับจากการกระทำความผิดมีจำนวนมากโทษปรับที่เหมาะสมที่จะใช้ขังขังจะต้องเป็นจำนวนค่าปรับที่สูงมากเช่นเดียวกัน เมื่อค่าปรับสูงเกินกว่าทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การปรับจึงไม่มีผลเช่นกัน ทำให้การขังขังการกระทำความผิดที่สามารถสร้างต้นทุนให้แก่ผู้กระทำความผิดได้จึงจำเป็นจะต้องเป็นโทษจำคุก

4) เมื่ออาชญากรรมมีความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม ค่าปรับไม่สามารถขังขังอาชญากรรมได้ จึงต้องใช้โทษจำคุก

<sup>26</sup> วรรณการ์ ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 221.

5) ขนาดความเสียหายต่อสังคมมีสูงมากการยับยั้งอาชญากรรมโดยใช้โทษปรับจึงไม่เพียงพอจึงต้องใช้โทษจำคุก<sup>27</sup>

### 2.5.2 ระยะเวลาที่ไม่ควรจำคุก

รัฐควรใช้การขังเท่าที่จำเป็นและเป็นมาตรการสุดท้าย ในกรณีของผู้ต้องหาหรือจำเลย เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่ในสภาพการขังที่ไม่จำเป็น รับไม่ควรจะขังผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณา เช่นเดียวกับกรณีนักโทษเด็ดขาด เมื่อนักโทษถูกจำคุกไประยะหนึ่ง นักโทษอาจจะได้รับการปล่อยตัวเมื่อถึงเวลาที่ว่าการจำคุกไม่จำเป็นอีกสำหรับนักโทษคนนั้น แม้จะเป็นระยะเวลาก่อนคำพิพากษาที่กำหนดไว้ก็ตาม

## 2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวโทษปรับ

### 2.6.1 ลักษณะและรูปแบบของโทษปรับ

1) โทษปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยศาลจะกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนและกำหนดค่าปรับโดยให้คำนวณจากวัตถุแห่งความผิดหรือกำหนดค่าปรับเป็นรายวันรายเดือนหรือรายปีกรณีการกระทำความผิดต่อเนื่องหากเป็นการลงโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินอื่นที่ไม่ใช่เงินของผู้กระทำความผิดก็ไม่ถือว่าเป็นโทษปรับ

2) ค่าปรับผู้กระทำความผิดต้องชำระ โดยค่าปรับตกเป็นของรัฐ เป็นแนวคิดเรื่องระบบความยุติธรรมโดยรัฐ การที่รัฐ เข้ามาจัดการแทนผู้เสียหายทำให้ค่าปรับถือเป็นสินไหมทดแทนที่รัฐเก็บจากผู้กระทำความผิด ในฐานะที่รัฐเข้ามาเป็นผู้เสียหายหรือเข้ามาจัดการความยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

3) โทษปรับเป็นโทษที่แยกออกมาจากโทษอื่นโดยไม่มีโทษสถานอื่นร่วมด้วยหรือจะใช้ร่วมกับโทษทางอาญาสถานอื่นก็ได้ มักจะใช้โทษปรับสถานเดียวกับความผิดเล็กน้อยหรือความผิดใหม่ใหม่ที่กำหนดเป็นโทษทางอาญา เมื่อนำโทษปรับมาใช้กับความผิดใหม่ใหม่มักจะมี การกำหนดโทษปรับให้มีความรุนแรงเพราะหากลงโทษจำคุกก็เป็นกันหนักไปจึงต้องกำหนดโทษปรับให้สูงเพื่อสาสมกับความผิดนั้นนั้น

4) การลงโทษปรับร่วมกับโทษสถานอื่นเช่นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษหนักขึ้นซึ่งเป็นการข่มขู่ยับยั้งการกระทำความผิดได้ดีกว่าการลงโทษปรับสถานเดียว

<sup>27</sup> วรรณิการ์ ธรรมวินทร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 224.

## 2.7 ความหมายและทฤษฎีว่าด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ประเทศไทยนั้นในทางระบบกฎหมายจัดว่าอยู่ในกลุ่มประเทศระบบซีวิลลอว์ กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ รูปแบบและเนื้อหาที่เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับได้โดยทั่วไปจะต้องเป็นรายลักษณะอักษรอย่างชัดเจนเนื่องจากหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษยังไม่มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่จะอาศัยมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกลไกทางกฎหมายที่จะนำไปปรับใช้ได้แต่ที่ผ่านมามีพัฒนาการการยอมรับหลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้อย่างต่อเนื่องประเทศไทยก็ให้การยอมรับและรับรองหลักการเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้น ส่วนหนึ่งก็เพื่อที่จะได้มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยให้มีมาตรการป้องปรามการกระทำผิดซ้ำเนื่องจากหลักในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเงินที่เกินกว่าจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงโดยทั่วไปหากศาลพิจารณาได้ความว่าผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือผู้กระทำผิดมีพฤติกรรมหรือลักษณะของการกระทำผิดที่สมควรกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ<sup>28</sup>

ค่าเสียหายเชิงลงโทษเกิดขึ้นจากการที่มีการห้ามผู้เสียหายแก้แค้นทดแทนด้วยตนเอง เพราะการแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อความเสียหายจะนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบสุขของสังคมแต่มีสิทธิเรียกค่าทำขวัญจากผู้นั้นได้ เดิมบุคคลในสังคมยังไม่รู้จักค่าเสียหายเชิงลงโทษแต่จะรู้จักกันในฐานะของค่าเสียหายที่มีจำนวนหลายเท่าตัว ค่าเสียหายลักษณะนี้จะถูกคำนวณโดยการทวีคูณความเสียหายที่เกิดขึ้นไปตามสัดส่วนกับโทษที่ผู้กระทำผิดได้รับ ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวว่ค่าเสียหายเชิงลงโทษมิได้เป็นค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่เป็นค่าปรับทางแพ่งซึ่งกำหนดโทษโดยคณะลูกขุนเพื่อลงโทษการกระทำที่น่าตำหนิและป้องปรามการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต<sup>29</sup>

### 2.7.1 ความหมายของค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายสินไหมทดแทนเชิงลงโทษหรือค่าเสียหายเชิงลงโทษมีความหมายว่าค่าเสียหายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่โจทก์พิสูจน์ได้ และมีจุดหมายเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมน่าตำหนิให้เข็ดหลาบจนไม่กลับมาทำพฤติกรรมเช่นเดิมอีก

<sup>28</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. (2561). *การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

และยังมุ่งป้องปรามมิให้ผู้อื่นมีพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้อีกในภายหน้า ค่าเสียหายชนิดนี้จะกำหนดขึ้นในกรณีที่พฤติกรรมของผู้กระทำละเมิดมีความชั่วร้ายมาก โดยเป็นการจงใจกระทำละเมิดทั้ง ๆ ที่รู้ว่าหากกระทำไปจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่ไม่ได้ใส่ใจหรือคำนึงถึงผลของการกระทำนั้น ซึ่งได้แก่การกระทำละเมิดโดยจงใจ การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำที่ขาดความยับยั้งการกระทำละเมิดโดยสะเพร่าไม่ใช้ความไตร่ตรอง กระทำโดยไม่คำนึงถึงผลที่ตามมา กระทำละเมิดโดยมีเจตนาชั่วร้ายต้องการให้ผู้อื่นได้รับอันตราย หรือกระทำละเมิดโดยวิธีการกดขี่ข่มเหงผู้อื่น<sup>30</sup>

### 2.7.2 ทฤษฎีว่าด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นการ ป้องกันสังคมและคุ้มครองประ โยชน์สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบสุขใน สังคมเนื่องจากผู้ได้รับความเสียหายอาจต้องการแก้แค้นทดแทนเอา กับผู้กระทำผิดหรือผู้กระทำละเมิดและยังช่วยส่งเสริมหลักการป้องกันความเสียหายไว้ก่อน กล่าวคือเป็นโทษทางแพ่งที่มีได้มุ่งแก้แค้นแต่เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันการกระทำ ความเสียหายก่อนการกระทำผิด เป็นวิธีการที่จะระงับการกระทำ ความผิดชั่วคราวหรือตลอดไป หรือผู้กระทำผิดจะไม่กระทำผิดอีกต่อไป<sup>31</sup>

ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีความแตกต่างจากค่าเสียหายในทางจิตใจ เพราะค่าเสียหายทางจิตใจเป็นความเสียหายในรูปแบบที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายอันกระทบต่อจิตใจหรืออารมณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำของผู้กระทำละเมิดที่ได้สร้างความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานหรือนำความพิการหรือสร้างความรู้สึกลึบคายต่อผู้เสียหาย ความเสียหายแบบนี้แม้จะพิสูจน์ยากแต่ถือว่าเป็นความเสียหายที่มีอยู่จริงและแม้ว่าการเยียวยาในบางกรณีไม่สามารถที่จะเยียวยาให้กลับคืนได้ดั้งเดิมแต่ก็ควรชดเชยด้วยเงินในจำนวนที่เป็นธรรมเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความพึงพอใจมากที่สุด ศาลจะกำหนดค่าเสียหายโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงประกอบกับพฤติกรรมร้ายแรงแห่งลักษณะคดีเพื่อกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งแตกต่างกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ เพราะหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตั้งอยู่บนพื้นฐานเพื่อนโยบายสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าความเสียหายที่แท้จริงก็เพื่อผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษและชดเชยความผิดความเสียหายต่อสาธารณะหรือชดเชยประโยชน์ของสังคมโดยรวม ขณะที่ค่าเสียหายทางจิตใจศาลกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายต่อผู้เสียหายที่เป็นเอกชนโดยแท้จริง<sup>32</sup>

<sup>30</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 19.

<sup>31</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 19.

<sup>32</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 21.

### 2.7.3 วัตถุประสงค์และข้อพิจารณาในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีวัตถุประสงค์อยู่สองประการ คือ ตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการลงโทษทางอาญาเพื่อเป้าหมายในการป้องปราม เพื่อเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่นมิให้กระทำตาม ค่าเสียหายเชิงลงโทษจึงมิใช่แต่มุ่งเพียงกำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนแต่ฝ่ายเดียว แต่ยังมีมุ่งยับยั้งความผิดที่จะก่อความเสียหายอันกระทบต่อสาธารณะอีกด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษยังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายแพ่งในแง่อื่นด้วยกล่าวคือเนื่องจากเหตุการณ์ในหลายกรณีที่ผู้เสียหายตัดสินใจไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำละเมิดเพียงเพราะมองว่าหากดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล ศาลก็มักจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์หรือผู้เสียหายเป็นจำนวนเงินที่ต่ำ ถือเป็นกำไรได้ไม่คุ้มเสียกับต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ ค่าเสียโอกาส และค่าเสียเวลา ส่งผลให้ในหลายโอกาส ที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นจริงแต่ผู้กระทำละเมิดกลับไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายดังนั้นการที่โจทก์หรือผู้เสียหายได้รับเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากการที่ศาลกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ นั่นจึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสียหายกล้าที่จะตัดสินใจ ดำเนินคดีแพ่ง และศาลจะสามารถบังคับใช้กฎหมายแพ่งเอาผิดแก่ผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>33</sup> ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจถูกกำหนดไว้สำหรับความผิดดังต่อไปนี้ คือความผิดเกี่ยวกับความเสียหายส่วนบุคคลที่ได้รับจากการกระทำละเมิด ความผิดเกี่ยวกับความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สิน รวมทั้งความผิดในลักษณะอื่นๆ

กรณีจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งละเมิดของผู้กระทำละเมิดเป็นสำคัญ ว่าผู้กระทำละเมิดมีความรู้สึกมุ่งร้าย เจตนาชั่วร้ายโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่น โดยสิ้นเชิง หรือการกระทำนั้นสามารถหลีกเลี่ยงได้แต่ยังฝ่าฝืนกระทำไปโดยเจตนาและสิ่งสำคัญคือ ปัจจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิดเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้าม ทั้งนี้ค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้ไม่ได้กำหนดไว้ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ถือว่าเป็นการลงโทษในกระบวนการทางอาญาแม้การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในการฟ้องคดีแพ่งนั้นจะถูกกำหนดให้เป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง แต่เป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมสำหรับการกระทำผิดทางแพ่งดังคำกล่าวที่ว่า การลงโทษทางอาญาทั้งหมดล้วนคือการลงโทษ<sup>34</sup>

### 2.7.4 มาตรการลงโทษอื่นกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ

อติสโตเติล กล่าวว่า ความชอบธรรมตามธรรมชาติมีอยู่ 2 ประการ คือ ความชอบธรรมโดยการจัดสรรปันส่วนและความชอบธรรมในการชดเชย เมื่อการแบ่งปันส่วนทรัพย์สิน

<sup>33</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 22.

<sup>34</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 26.



ชื่อเสียงเกียรติยศ และผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกในสังคมเป็นไปด้วยดีแล้ว ถ้าผู้ใดทำให้อีกฝ่ายเสียหายก็จะต้องชดใช้ให้ได้รับความยุติธรรมตามเดิมหลักการที่ว่าความผิดทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นความผิดทางแพ่งหรือทางอาญาย่อมสมควรได้รับการลงโทษ ดังนั้นบทกำหนดโทษจึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับ หากกล่าวถึงโทษตามกฎหมายนักกฎหมายพิจารณาความสนใจไปที่โทษทางอาญาเพราะกฎหมายอาญามีแนวคิดที่ว่าด้วยการลงโทษ แต่ในประเทศไทยไม่ได้อาศัยเพียงสภาพบังคับที่เป็นโทษทางอาญาในการดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมเท่านั้น ยังอาศัยความรับผิดชอบปกครองและโทษในความรับผิดชอบแพ่งอีกด้วย โทษตามกฎหมายยังมีในเรื่องของการลงโทษทางวินัยการพิพากษาให้บุคคลล้มละลาย การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลงโทษตามกฎหมายที่มุ่งรื้อถอนสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลทั้งสิ้น เพื่อจะนำเสนอให้เห็นว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษไม่เข้าซ้อนกับมาตรการทางอาญา และมาตรการทางปกครอง สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่นำมาเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินได้<sup>55</sup>

ความเกี่ยวพันระหว่างความรับผิดชอบในทางอาญากับค่าเสียหายเชิงลงโทษ

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายซึ่งว่าด้วยการกระทำความผิดและการลงโทษเหตุที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษต่อผู้กระทำความผิด เพราะรัฐประสงค์หรือเจตนาให้ผู้ได้รับโทษรู้สึกละอายใจ เป็นผลร้ายและแสดงให้เห็นว่าสังคมไม่ต้องการให้เกิดการกระทำความผิดนั้น จึงมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายละตินที่ว่า “ไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” และประเทศไทยได้รับรองหลักประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ทั้งยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เมื่อสังคมให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ผู้ใดมีอาจจะล่วงละเมิดได้ทำให้แนวคิดกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐหันไปลงโทษผู้ที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น สังคมภายในรัฐอาจเกิดความไม่สงบสุขเนื่องจากการกระทำของปัจเจกนั้น แม้อาจไม่เป็นอันตรายต่อบุคคลเพราะเป็นอันตรายต่อตัวผู้กระทำเอง แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมจนนำไปสู่ปัญหาของสังคม ดังนั้นรัฐจึงพิจารณาให้การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญอีกประการที่ใช้กำหนดความรับผิดชอบทางอาญา เพื่อรองรับกับความเป็นพลวัตของสังคม และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของคนในสังคม ตามแนวความคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงภารกิจของรัฐกับกฎหมายอาญา ที่มุ่งควบคุมและคุ้มครองการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>56</sup>

<sup>55</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 32.

<sup>56</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 34.

วัตถุประสงค์ในการลงโทษอาญา มีหลายประการ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ ในการแก้แค้นทดแทนในสมัยโบราณ การแก้แค้นระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหายตนเองเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ขอบเขตของการแก้แค้นในเวลานั้นเป็นไปตามหลักตาต่อตาฟันต่อฟัน คืออาชญากรจะได้รับการลงโทษเสมอกับการบาดเจ็บและการตายที่ตนได้กระทำต่อบุคคลอื่น

2) มีวัตถุประสงค์ในการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรม เนื่องจากการลงโทษทางอาญาเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้กระทำผิด

3) วัตถุประสงค์ในการตัดผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมชั่วคราวหรือถาวร การตัดผู้กระทำผิดออกจากสังคมเป็นการถาวร หมายถึง การจำคุกผู้กระทำความผิดตลอดชีวิตและส่วนการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว คือการจำคุกหรือกักขังผู้กระทำผิดแบบมีกำหนดระยะเวลา

4) วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิด

5) วัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีพัฒนาการโดยเป็นไปตามความเป็นพลวัตของสังคม<sup>37</sup>

โดยค่าเสียหายเชิงลงโทษมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษของกฎหมายอาญาทั้งในเชิงการลงโทษ และการป้องปราม ส่วนหนึ่งก็ช่วยลงโทษผู้ที่กระทำการอันกระทบต่อความสงบสุขของสังคม และหากพิจารณาในรูปแบบของโทษในส่วนของโทษปรับซึ่งเป็นโทษที่ลงกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดไม่ได้มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดซึ่งจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ เนื่องจากเป็นโทษที่เป็นตัวเงิน โทษประเภทนี้ได้แก่การปรับและริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามที่ศาลกำหนดในลักษณะที่เป็นโทษปรับในจำนวนที่แน่นอนตามกฎหมายทั้งนี้บทบัญญัติที่เป็นโทษปรับที่กำหนดอัตราค่าปรับต่ำในกฎหมายอาญา จะใช้ในความผิดที่ไม่รุนแรงส่วนการกำหนดโทษปรับในอัตราค่าปรับอย่างสูงจะใช้ในความผิดที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะความผิดที่ได้กระทำโดยนิติบุคคล กรณีที่บทบัญญัติกำหนดให้ค่าปรับทางอาญาในบางความผิดสามารถเปรียบเทียบได้ทั้งในชั้นเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ การบังคับใช้โทษดังกล่าวอาจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตามหากผู้รับคำสั่งไม่มีการชำระค่าปรับ ศาลก็ยังคงมีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้

<sup>37</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 35.

แม้ว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีแนวคิดและวัตถุประสงค์สอดคล้องกับแนวคิดในทางกฎหมายอาญาในทำนองดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญากับค่าเสียหายเชิงลงโทษในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสภาพบังคับทางแพ่ง<sup>38</sup>

ข้อแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบในทางอาญากับค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ความรับผิดชอบทางอาญากับความรับผิดชอบทางแพ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผิดอาญาคือ ละเมิดเสมอไป หากไม่ผิดอาญาไม่ได้หมายความว่าไม่ได้กระทำละเมิด ความแตกต่างดังกล่าวความรับผิดชอบทางอาญาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ความรับผิดชอบทางอาญาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดให้เข็ดหลาบและเพื่อมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำซึ่งความรับผิดชอบทางแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำ ความผิดนั้น หรือชดเชยโดยมุ่งหมายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิม<sup>39</sup> และความรับผิดชอบทางอาญาของผู้กระทำผิดจะอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการดำเนินคดีมักมีอำนาจค้นพบการฝ่าฝืนกฎหมายและติดตามหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ขณะที่ค่าเสียหายเชิงลงโทษจะอยู่ในขอบเขตของคดีแพ่ง ซึ่งศาลในคดีแพ่งไม่สามารถที่จะริเริ่มคดีได้ด้วยตนเองกระบวนการพิจารณาคดีจะเริ่มต่อเมื่อมีการเริ่มคดีโดยคู่ความตามหลักสุภาษิตลาตินที่ว่าหลักความประสงค์ของกลุ่มความ การนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการดำเนินคดีแพ่งคู่ความมีหน้าที่เสนอข้อเท็จจริงและพิสูจน์พยาน เช่นว่านั้นหรือแสดงพยานการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามหลักที่ว่าผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ และเรื่องค่าปรับ กฎหมายอาญาได้กล่าวไว้แล้วว่าระบบค่าปรับตามกฎหมายอาญาจะเป็นลักษณะที่เป็นการบัญญัติค่าปรับแบบตายตัวอาจไม่ได้คำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อ ส่วนการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจากพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้เสียหายในคดีได้รับประกอบกับความร้ายแรงของการกระทำที่มีอาจคำนวณได้เป็นจำนวนเงินและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกัน

การกระทำ เพียงกรรมเดียวอาจส่งผลให้เกิดความผิดได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ผู้กระทำอาจต้องถูกดำเนินคดีสำหรับคดีทั้งสองประเภทการที่กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญามีข้อแตกต่างกัน แต่มีการดำเนินคดีไปพร้อมกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โทษทางอาญาที่จำเลยได้รับจะนำไปลดจำนวนค่าเสียหายในคดีส่วนแพ่งที่จำเลยต้องชำระแก่โจทก์ไม่ได้ และในทางกลับกันค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งที่จำเลยต้องชำระในคดีส่วนแพ่งก็จะนำไปลดโทษในทางอาญาไม่ได้

<sup>38</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 36.

<sup>39</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 37.

เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองแตกต่างกัน แต่อาจนำไปใช้พิจารณาดำเนินการ  
เชิงลงโทษได้ เพราะวัตถุประสงค์ในการลงโทษของกฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองสังคมดำเนินการ  
ไปตามหน้าที่ส่วนหนึ่งแล้ว<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> ธนวัชร กิติโกมลสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 38.

## บทที่ 3

### กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

ในบทนี้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย HOUSING DEVELOPMENT (CONTROL AND LICENSING) ACT 1966 กฎหมายสาธารณรัฐสิงคโปร์ HOUSING DEVELOPERS (CONTROL AND LICENSING) ACT 1965 และเครือรัฐออสเตรเลีย Community Land Management ACT 2021 และประเทศไทยในส่วนของ การจัดสรรที่ดิน การจัดทำสาธารณูปโภคและการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย

##### 3.1.1 การจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

การจัดสรรที่ดินในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยตรง และได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการจัดสรรที่ดินของเอกชน ไว้ดังนี้

##### 1) หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของการจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือ แบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง แล้วต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย<sup>1</sup> จากนิยามดังกล่าวสามารถพิจารณาองค์ประกอบของการจัดสรรที่ดินได้ดังนี้

---

<sup>1</sup> สุดารัตน์ บุญสร้าง. (2552). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 : กรณีศึกษาว่าด้วยการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 36.

(1) มีการจำหน่ายที่ดินโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนจากการจำหน่ายที่ดินตามกฎหมาย ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีการซื้อขายเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างครอบคลุมไปถึงการจำหน่ายที่ดินไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม กฎหมายเพียงข้อจำกัดว่าการจำหน่ายที่ดินนั้นต้องเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ดังนั้นการจำหน่ายที่ดินโดยการไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ จึงไม่ถือว่าเป็นการจำหน่ายที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนการจำหน่ายที่ดินโดยวิธีการซื้อขายหรือด้วยวิธีการแลกเปลี่ยน มีการชำระค่าตอบแทนเพียงครั้งเดียวหรือผ่อนชำระเป็นรายงวด โดยค่าตอบแทนไม่จำกัดว่าต้องเป็นเงินสดหรือทรัพย์สินก็ตาม อาจเป็นผลประโยชน์ใด ๆ ก็ได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ที่ผู้จำหน่ายที่ดินจะได้รับอีกทั้งการจำหน่ายที่ดินต้องมีลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีลักษณะเป็นการโอนสิทธิครอบครองในที่ดิน จึงจะเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน หากเป็นแต่เพียงการส่งมอบการครอบครองกรณีเช่นนี้ก็ไม่ได้ถือเป็นการจำหน่ายที่ดินอันเข้าข่ายต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เป็นการจำหน่ายเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบพาณิชยกรรม ประกอบอุตสาหกรรม หรือเพื่อการเกษตรกรรม ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกฎหมายฉบับนี้ หากเปรียบเทียบกันแล้วการให้คำนิยามของการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะครอบคลุมมากกว่าการจัดสรรที่ดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 โดยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจำกัดวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดินซึ่งต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินเฉพาะการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย เพื่อใช้ประกอบการพาณิชย์และเพื่อใช้ประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้นประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวหากเป็นการจำหน่ายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ไม่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินและไม่ถูกควบคุมการจัดสรรที่ดินแต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้การจำหน่ายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่น การทำสวนการเกษตร ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินและต้องถูกควบคุมการจัดสรรที่ดินด้วย

เมื่อมีการจัดสรรที่ดินเกิดขึ้นผู้จัดสรรที่ดินจะต้องมีหน้าที่จัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะภายในโครงการจัดสรร และสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรย่อมตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลง สาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามที่ระบุไว้ในแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ถือว่าเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลง โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นภาระจำยอม เมื่อตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงแล้ว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงย่อมมีสิทธิที่จะใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังกล่าวได้ และผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษา

สาธารณสุขปกเกล้าให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น และก็จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการระจำยอมนั้นลดลงไป หรือเสื่อมความสะดวกลงไปไม่ได้ จนกว่าผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณสุขปกเกล้า

ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาสาธารณสุขปกเกล้า จึงมีภาระหน้าที่ต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะทำการบำรุงรักษาสาธารณสุขปกเกล้าตลอดไปจนกว่าจะพ้นจากหน้าที่ หากผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณสุขปกเกล้าให้อยู่ในสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นผู้ค้ำประกันคือธนาคารหรือสถาบันการเงินก็ต้องรับผิดชอบแทน มิฉะนั้นประธานคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีหน้าที่จักต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ค้ำประกันและว่าจ้างให้บุคคลอื่นมาบำรุงรักษาสาธารณสุขปกเกล้าต่อไป<sup>2</sup>

(2) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 22 มีข้อกำหนดให้กรรมการแบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลงว่าจะมีจำนวนเท่าใด โดยในการแบ่งแยกที่ดินกรณีใดซึ่งมิได้เป็นการจัดสรรที่ดินผู้ขอแบ่งแยกที่ดินต้องแสดงหลักฐานให้เชื่อได้ว่ามิได้เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอาจแสดงหลักฐานในขณะที่ยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินหรืออาจยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินไปก่อน แล้วรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งจึงค่อยแสดงหลักฐานว่ามีใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินก็ได้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการจัดสรรที่ดินผู้ขอแบ่งแยกที่ดินต้องยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดินประกอบกับการขอแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวด้วย และหากผู้ขอแบ่งแยกที่ดินไม่เห็นด้วยต่อคำวินิจฉัยที่ให้ยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดินประกอบกับการขอแบ่งแยกที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการมีบทบัญญัติมาตรา 22 เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีมีการจัดสรรที่ดิน 10 แปลงขึ้นไป โดยจะไม่ยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการ โดยไม่ต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินและผู้ประกอบการอาจหลีกเลี่ยงไม่จัดทำสาธารณสุขปกเกล้าให้เป็นไปตามกฎหมายจัดสรรที่ดิน และยังเป็นการสนับสนุนการจัดระเบียบที่ดินของรัฐในด้านการผังเมืองและลดภาระของรัฐในการจัดทำสาธารณสุขปกเกล้าและการจัดทำถนนหนทางและการแก้ปัญหาจราจรด้วย<sup>3</sup>

<sup>2</sup> สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 37.

<sup>3</sup> สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 38.

(3) การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยแต่รวมกันมีจำนวนไม่ถึง 10 แปลง ก็ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินและเช่นเดียวกันหากมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป แต่ไม่ได้มีการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวก็ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตการจัดสรรที่ดินเช่นกัน โดยกำหนดเวลาสามปีตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะนำมาพิจารณาต่อเมื่อมีองค์ประกอบ 2 ประการคือ มีการจำหน่ายที่ดินและที่ดินนั้นได้แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการนี้ได้กระทำภายในสามปี ก็เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินแต่ แม้ครบองค์ประกอบทั้งสองประการแต่หากเป็นการดำเนินการเกินกำหนดระยะเวลาสามปี ก็ไม่เข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตามกรณีแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยรวมตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป เพื่อจำหน่ายที่ดินแต่ภายในเวลาสามปีแรกจำหน่ายที่ดินได้เพียง 9 แปลง พอพ้นปีที่สามจึงจำหน่ายที่ดินอีกแปลง กรณีนี้จึงอาจถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินเช่นกัน การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้วิธีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยครั้งละ 9 แปลง แต่กระทำการแบ่งแยกหลายครั้งหรือการหลีกเลี่ยงโดยวิธีการใส่ชื่อบุคคลหลายคนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ในที่ดินแปลงเดียวกันแล้วต่อมามีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อแบ่งกรรมสิทธิ์รวม จากนั้นจึงนำที่ดินมาจำหน่าย<sup>4</sup>

ในการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายจัดสรรที่ดิน
- 2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรจัดสรร
- 3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา 14 (1)
- 4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร เพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>4</sup> สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 40.



5) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน

6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแลการจัดสรรที่ดินทั่วประเทศ โดยควบคุมดูแลในระดับนโยบายของการจัดสรรที่ดิน ส่วนรายละเอียดการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินในระดับจังหวัด เป็นกระจายอำนาจให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ<sup>5</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามมาตรา 8 แล้วคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 กล่าวคือ

1) มีอำนาจเรียกเป็นหนังสือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง ให้คำอธิบาย ให้ความเห็นและให้คำแนะนำทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

2) มีอำนาจสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายให้ถือว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ตามมาตรา 20 ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 15 จะต้องมี ความผิดตามมาตรา 58 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท<sup>6</sup>

2) หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

(1) การจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ กล่าวคือ ผู้ใดดำเนินการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ภายในกำหนดเวลาสามปี อันเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ หากผู้ใดฝ่าฝืนดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษ ตามมาตรา 59 คือ จำคุกไม่เกินสองปี และปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท

(2) ในการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินผู้จัดสรรที่ดิน ต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมหลักฐานและรายละเอียดตามที่ระบุไว้ตามมาตรา 23 ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เมื่อตรวจสอบคำขอพร้อมหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่ระบุไว้ตามมาตรา 23 หรือไม่ หากไม่ถูกต้องครบถ้วนจะต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินดำเนินการส่งหลักฐานและรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและรายละเอียดเพิ่มเติมครบถ้วนภายในเวลา

<sup>5</sup> สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 42.

<sup>6</sup> สุภารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 44.

กำหนดดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งรับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและรีบเสนอคำขออนุญาตพร้อมหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบคำขอให้แก่คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตต่อไป การพิจารณาแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินตามมาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการจะทำให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานที่ดินได้รับคำขออนุญาตพร้อมหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบคำขออนุญาตถูกต้องครบถ้วน หากคณะกรรมการไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบในการจัดสรรที่ดินนั้นแล้ว<sup>7</sup>

เมื่อผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินแล้วผู้ขอจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผังโครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาตและจะต้องดำเนินการดังนี้

- 1) ผู้จัดสรรที่ดินต้องแสดงใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแผนผังโครงการและวิธีการตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ ในที่ที่เปิดเผย หน้าสำนักงานที่ดินที่ทำการจัดสรรที่ดิน
- 2) เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันเป็นลักษณะของการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันที่เป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เป็นบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

#### การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 43 บัญญัติว่าสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพอย่างเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไปและจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ให้ผู้จัดสรรที่ดิน จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นดังกล่าว และยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการและให้นำมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่องการให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่การจัดสรรที่ดินตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง เป็นหลักการตามกฎหมายแต่ไม่มีบทบัญญัติบังคับไปถึงผู้รับโอนสิทธิในที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคดังเช่นที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นี้ไม่ได้ประสงค์จะให้มีการโอนที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคไปยังบุคคลอื่นเว้นแต่จะเป็นการโอนตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเท่านั้น เช่นการโอนใบอนุญาตให้ทำการ

<sup>7</sup> สุดารัตน์ บุญสร้าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 48.

จัดสรรที่ดิน เป็นการ โอนตามมาตรา 44 เป็นต้น กรณีที่กำหนดให้สาธารณูปโภคยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินก็เพื่อให้มีความชัดเจนว่าภาระในการจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคคงมีอยู่เฉพาะในช่วงที่สาธารณูปโภคนั้นยังอยู่ในความดูแลรักษาของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่ดีเท่าที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดสรรที่ดิน

#### บทกำหนดโทษ

1) ผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ใด ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง หรือคณะกรรมการเรียก หรือสั่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท<sup>8</sup>

2) ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท<sup>9</sup>

3) ผู้ใดแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานหรือรายละเอียดเกี่ยวกับภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรจะบอกให้แจ้งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>10</sup>

4) ผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 50,000 บาทถึง 100,000 บาท<sup>11</sup>

5) ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดไม่แสดงใบอนุญาตจัดสรรแผนผังโครงการและวิธีการตามที่คณะกรรมการอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย เห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ทำการจัดสรรที่ดิน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท<sup>12</sup>

6) ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดไม่ทำสัญญาจะซื้อจะขายตามแบบมาตรฐาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท<sup>13</sup>

7) ผู้รับเงินผู้ใดที่ไม่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท<sup>14</sup>

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 58.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 59.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 60.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 61.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 62.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 63.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 64.

8) ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการอย่างอื่นอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตและคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งกรรมการมอบหมายสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้นและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นต้องระวางโทษปรับ อีกวันละ 1,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน<sup>15</sup>

9) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการของนิติบุคคล และบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น<sup>16</sup>

และแม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 14 จะได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ก็เป็นเพียงการออกข้อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นภายในโครงการจัดสรรที่ได้ขออนุญาตไว้ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2547 เป็นต้น

### 3.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ที่ออกมาใช้เป็นกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้บังคับเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ซื้อที่ดินจัดสรร มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือหลอกลวงจากผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน โดยในประกาศฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### ข้อ 1 ในการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม

ใบอนุญาต หมายความว่า ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ผู้จัดสรรที่ดิน หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 65.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 66.

ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หมายความว่า ผู้ทำสัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรร

ประธานคณะกรรมการ หมายความว่า ประธานคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน<sup>17</sup>

ข้อ 2 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์และของทางราชการหรือขององค์กรของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย<sup>18</sup>

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นรองประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ ผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>19</sup>

ข้อ 4 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่เมื่อผลจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้<sup>20</sup>

ข้อ 5 นอกจากผลจากตำแหน่งตามวาระตามข้อ 4 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ลาออก
- (2) รัฐมนตรีให้ออก

เมื่อตำแหน่งกรรมการว่างลงระหว่างวาระรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นแทนได้ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง ตามวรรคสองอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน<sup>21</sup>

ข้อ 6 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใดประธานและรองประธานไม่อยู่ให้คณะกรรมการซึ่งมาประชุม ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>22</sup>

ข้อ 7 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

<sup>17</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 1.

<sup>18</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 2.

<sup>19</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 3.

<sup>20</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 4.

<sup>21</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 5.

<sup>22</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 6.

- (1) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (2) การพิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน
- (3) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามที่ได้ออกใบอนุญาต

(4) การเรียกผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด<sup>23</sup>

ข้อ 8 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการมอบหมายรวมทั้งการพิจารณาและปฏิบัติตามข้อ 7 (3) และ (4)

คณะกรรมการและบุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีอำนาจเช่นเดียวกันคณะกรรมการในกิจการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการประชุมคณะอนุกรรมการให้นำความตามข้อ 6 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>24</sup>

ข้อ 9 ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการคือ

(1) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่ จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้

(2) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดิน ทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร

(3) ระบบการระบายน้ำ

(4) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการ สาธารณะตามที่จำเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>25</sup>

ข้อ 10 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินเว้นแต่จะได้รับ ใบอนุญาตจากคณะกรรมการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้เสียค่าทำเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>26</sup>

<sup>23</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 7.

<sup>24</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 8.

<sup>25</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 9.

<sup>26</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 10.

ข้อ 11 ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องแสดงหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) ถ้าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรรไว้แสดงโฉนดที่ดินนั้นถ้ายังไม่มีกรรมสิทธิ์ให้แสดงหลักฐานการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น
- (2) แผนผังแสดงจำนวนแปลงย่อยที่ขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง
- (3) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรการจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ
- (4) รวมทั้งการปรับปรุงอื่น ๆ ตามควรแก่สภาพของท้องถิ่นโดยแสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างประมาณการค่าก่อสร้างและ กำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จด้วย
- (5) วิธีการจำหน่ายที่ดินและการชำระค่าตอบแทน
- (6) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น
- (7) ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอ
- (8) หลักฐานและรายละเอียดอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรตามความจำเป็นในกรณีและผู้ขอจัดสรรที่ดินเป็นนิติบุคคลให้แสดงหลักฐานการเป็นนิติบุคคลด้วย<sup>27</sup>

ข้อ 12 ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรร หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตตามคำขอคณะกรรมการต้องให้ผู้ขอจัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้นมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ ก่อนออกใบอนุญาต

ถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสองเดือนคณะกรรมการอาจสั่งยกเลิกคำขออนั้นเสียได้<sup>28</sup>

ข้อ 13 เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินได้ตามคำขอก่อนออกใบอนุญาตให้ผู้ขอทำการจัดสรร ที่ดินจัดหาธนาคาร หรือ สถาบันการเงินใดที่คณะกรรมการเห็นชอบมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการว่าถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดิน นั้นตามแผนผังโครงการและสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้น โครงการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการใช้จ่ายไปในการดำเนินการ ดังกล่าวทั้งสิ้นเว้นแต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันจะดำเนินการเองภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>27</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 11.

<sup>28</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 12.

ในกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้าประกันผิดสัญญาผู้ค้าประกันให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องหรือต่อสู้คดีดังกล่าวในนามของคณะกรรมการ<sup>29</sup>

ข้อ 14 ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด<sup>30</sup>

ข้อ 15 เมื่อได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินแล้วให้คณะกรรมการรับส่งใบอนุญาตพร้อมแผนผังโครงการและวิธีการที่คณะกรรมการอนุญาตไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ณ ที่้องที่ที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้จดทะเบียนในโฉนดที่ดินภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการว่าที่ดินนั้นอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินและเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้วให้จดทะเบียนโฉนดที่ดินแบ่งแยกด้วยทุกแปลง<sup>31</sup>

ข้อ 16 ให้ผู้จัดสรรที่ดินแสดง ใบอนุญาตและแสดงแผนผังโครงการและวิธีการซึ่งตรงตามคณะกรรมการอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานที่ทำการจัดสรรที่ดินถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดในเนื้อหาที่สำคัญ ให้ผู้จัดสรรที่ดินยื่นขอรับใบแทนตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ต่อคณะกรรมการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือชำรุด<sup>32</sup>

ข้อ 17 เมื่อได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการแล้วถ้าผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการหรือวิธีการที่คณะกรรมการอนุญาตให้ยื่นคำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดพร้อมทั้งแผนผังโครงการหรือวิธีการที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงพร้อม กับหนังสือยินยอมของผู้ค้าประกันที่จะผูกพันผู้ค้าประกันต่อตามที่ กรรมการจะอนุญาตต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาต<sup>33</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการหรือวิธีการที่ได้ยื่นไว้ให้คณะกรรมการส่งแผนผังโครงการหรือวิธีการที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างพนักงานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ณ ที่้องที่ที่ดินจัดสรรนั้นตั้งอยู่และให้นำความในข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>29</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 13.

<sup>30</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 14.

<sup>31</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 15.

<sup>32</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 16.

<sup>33</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 17.



ข้อ 18 เมื่อได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการแล้ว ห้ามให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรมกับบุคคลใดก่อให้เกิดภาระแก่ที่ดินนั้น วันแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ<sup>34</sup>

ข้อ 19 สัญญาระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรร ต้องทำเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อได้จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งแล้วให้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตกลงกันตามสัญญาซื้อขาย เฉพาะส่วนตามแผนผังหรือโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยนั้นโอนไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์สำหรับราคาที่ดินแถวที่ยังค้างชำระอยู่และให้ถือเป็นบุริมสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว<sup>35</sup>

ข้อ 20 เพื่อประโยชน์แห่งข้อ 21 ข้อ 25 และข้อ 26 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินจัดให้มีสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน<sup>36</sup>

ข้อ 21 ในกรณีที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินจดทะเบียนการซื้อขายที่ดินตามข้อ 19 ไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินเป็นหลักฐานแทนการจดบันทึกสาระสำคัญลงในโฉนดที่ดินตามมาตรา 75 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจดทะเบียนซื้อขายลงในโฉนดที่ดินนั้นให้ตรงกับสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินด้วย<sup>37</sup>

ข้อ 22 ในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินจัดสรรซึ่งยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกเป็นแปลงย่อยกับบุคคลภายนอก ซึ่งนิติกรรมนั้นกฎหมายบังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้นำความในข้อ 21 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>38</sup>

ข้อ 23 ในระหว่างที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยังชำระราคาที่ดินไม่ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายถ้าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปทำนิติกรรมกับบุคคลอื่นก่อให้เกิดภาระ

<sup>34</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 18.

<sup>35</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 19.

<sup>36</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 20.

<sup>37</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 21.

<sup>38</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 22.

แก่ที่ดินนั้น โดยผู้จัดสรรที่ดินมิได้ยินยอมด้วยแล้วอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่บุริมสิทธิของผู้จัดสรรที่ดิน ในขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องให้ผู้จัดสรรที่ดินร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมนั้นเสียได้<sup>39</sup>

ข้อ 24 สัญญาซื้อขายที่ดินจัดสรรที่ได้ตกลงแบ่งชำระราคาที่ดินเป็นคราวเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรผิดนัดไม่ชำระราคาตั้งแต่สองคราวติดต่อกันผู้จัดสรรที่ดินจะใช้สิทธิเรียกร้องเอาราคาที่ค้างชำระทั้งหมด<sup>40</sup>

ข้อ 25 ในกรณีที่มีการชำระราคาที่ดินบางส่วนไม่ว่าครั้งใดให้ผู้จัดสรรที่ดินทำบัญชีตามแบบที่กระทรวงมหาดไทย ส่งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินภายในวันที่ 12 ของเดือนถัดไป ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจส่งบัญชีทันตามกำหนดในเดือนใดพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะขยายเวลาให้ตามที่เหมาะสมก็ได้ เมื่อได้รับบัญชีแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่รีบจัดแจ้งการชำระราคาที่ดินนั้นไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งเมื่อมีคำขอของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปและพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินได้พิจารณาหลักฐานเป็นที่พอใจแล้วให้จัดแจ้งการชำระราคาที่ดินตามคำขอของผู้นั้นไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดิน<sup>41</sup>

ข้อ 26 เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้วให้ผู้จัดสรรที่ดินทำหลักฐานเป็นหนังสือให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปเป็นหลักฐานเป็นที่พอใจแล้วให้จัดบันทึกข้อความว่าที่ดินนั้นได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนแล้วไว้ในสมุดทะเบียนจัดสรรที่ดินและถ้าได้ออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้วก็ให้จัดบันทึกลงในโฉนดที่ดินฉบับที่แบ่งแยกด้วย<sup>42</sup>

ข้อ 27 ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะโอนใบอนุญาตให้ยื่นคำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าผู้รับโอนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแล้วหรือจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรและการโอนนั้นไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและธนาคารหรือสถาบันการเงินแล้วแต่กรณีซึ่งเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการได้ยินยอมด้วยแล้วให้คณะกรรมการอนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้แก่ผู้รับโอนและผู้รับโอนต้องเสียค่าทำเนียมการโอนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>43</sup>

<sup>39</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 23.

<sup>40</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 24.

<sup>41</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 25.

<sup>42</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 26.

<sup>43</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 27.

ข้อ 28 ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อได้รับโอนใบอนุญาติให้ผู้รับโอนแล้วให้บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนซึ่งมีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตกไปยังผู้รับโอน<sup>44</sup>

ข้อ 29 ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินตายให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาทยื่นคำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อคณะกรรมการเพื่อรับโอนใบอนุญาติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ผู้จัดสรรที่ดินตายหรือภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการเห็นสมควรขยายให้เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีสติธิ์ในที่ดินจัดสรรให้คณะกรรมการโอนใบอนุญาติให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับโอนและให้คณะกรรมการประกาศให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินแล้วแต่กรณีและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทราบถ้าปรากฏในภายหลังว่าผู้จัดการมรดกหรือทายาทนั้นไม่มีสิทธิในที่ดินจัดสรรให้คณะกรรมการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตินั้นเสีย

ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินตายและไม่ว่าจะมีผู้จัดการมรดกหรือทายาทผู้รับโอนใบอนุญาติต่อไปหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินแล้วแต่กรณีผู้เป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการมาแต่เดิมยังคงผูกพันอยู่ตามสัญญานั้นถ้าผู้จัดสรรที่ดินตายไม่มีผู้จัดการมรดกหรือทายาทหรือมีแต่ผู้จัดการมรดกหรือทายาทมิได้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งและผู้จัดสรรที่ดินยังมีได้ดำเนินการตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตไว้เลยหรือดำเนินการยังไม่ครบให้ถือว่าผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตไว้ในกรณีที่ว่านี้ให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลมและเมื่อได้ปฏิบัติตามแผนผังและโครงการทางได้ออกโฉนดที่ดินแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยแล้วคณะกรรมการจะประกาศยกเลิกการจัดสรรที่ดินนั้นก็ได้<sup>45</sup>

ข้อ 30 สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดิน ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่นให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็น หน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไปและจากการทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมรลไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณะประโยชน์หรือได้โอนให้แก่เทศบาลสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต<sup>46</sup>

<sup>44</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 28.

<sup>45</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 29.

<sup>46</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 30.

ข้อ 31 ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะขอยกเลิกการจัดสรรที่ดินที่ยังมิได้จำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนให้ยื่นคำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ต่อคณะกรรมการในการพิจารณาคำขอตามวรรคหนึ่งถ้าปรากฏว่าการยกเลิกร่นั้นจะไม่เป็นการเสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้คณะกรรมการสั่งยกเลิกการจัดสรรที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี

เมื่อคณะกรรมการสั่งยกเลิกการจัดสรรที่ดินแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย บัญชีการยกเลิกร่นั้นลงในโฉนดที่ดินแปลงหรือส่วนที่ยกเลิกทั้งฉบับสำ นักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกัน<sup>47</sup>

ข้อ 32 ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรบางส่วนหรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่ ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน เมื่อผู้นั้นได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับก็ให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไปได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดิน ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อ 30 ด้วย<sup>48</sup>

ข้อ 33 ในการตรวจสอบการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ 7 (3) ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินจัดสรรต้องให้ความสะดวกตามสมควร<sup>49</sup>

ข้อ 34 ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินจัดสรรผู้ใดไม่ให้ความสะดวกแก่กรรมการ หรืออนุกรรมการ หรือบุคคลที่กรรมการแต่งตั้งในการปฏิบัติงานตามข้อ 7(3) หรือผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการเรียกหรือสั่งตามข้อ 7(4) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท<sup>50</sup>

ข้อ 35 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ 10 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับไม่เกิน 10,000 บาท<sup>51</sup>

<sup>47</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 31.

<sup>48</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 32.

<sup>49</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 33.

<sup>50</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 34.

<sup>51</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 35.

ข้อ 36 ผู้ใดแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานหรือรายละเอียดตามข้อ 11(5) หรือ (7) อันเป็นที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>52</sup>

ข้อ 37 ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อ 16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท<sup>53</sup>

ข้อ 38 ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อ 25 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท<sup>54</sup>

ข้อ 39 ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดโฆษณาแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินให้ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>55</sup>

ข้อ 40 ผู้ใดโฆษณาแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินในที่ดินซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินยังไม่ได้ออกใบอนุญาตให้จัดสรรต้องระวางโทษ ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>56</sup>

ข้อ 41 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กลับกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้<sup>57</sup>

## 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศ

### 3.2.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย

พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) พ.ศ. 2509 หรือ HOUSING DEVELOPMENT (CONTROL AND LICENSING) ACT 1966 กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะในคาบสมุทรมลายูเท่านั้น โดยที่พักอาศัยหมายถึง อาคาร หรือตึกแถว หรือประเภทอย่างอื่นที่สร้างขึ้นหรือดัดแปลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัยของมนุษย์ทั้งหมดหรือบางส่วน และบางส่วนสำหรับการประกอบธุรกิจ และที่พักประเภทอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่รวมถึงการพัฒนาที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าเชิงพาณิชย์ เช่น โรงแรมการใช้ที่ดิน

<sup>52</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 36.

<sup>53</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 37.

<sup>54</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 38.

<sup>55</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 39.

<sup>56</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 40.

<sup>57</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515. ข้อ 41.

และสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบธุรกิจ<sup>58</sup> และผู้จัดสรร หมายถึง บุคคล คณะบุคคล บริษัทไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือดำเนินการ หรือก่อให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัย และรวมถึงผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชี รวมทั้งบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลที่มีเขตอำนาจให้เป็นผู้ชำระบัญชีชั่วคราวหรือผู้ชำระบัญชีสำหรับผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย<sup>59</sup> ซึ่งแต่เดิมการตีความใช้กฎหมายนักพัฒนาที่ดินต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มสมาคม และตัวแทนหรือคณะบุคคลใด ๆ ก็ ตามที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่ภายหลังมีการแก้กฎหมายให้มีผลใช้บังคับกับกลุ่มคณะบุคคล สหกรณ์ หรือบริษัทนิติบุคคลที่จดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายที่เข้ามาดำเนินธุรกิจพัฒนาจะสร้างโครงการที่อยู่อาศัยต้องถูกควบคุมตามข้อบังคับของกฎหมายใหม่ที่ได้รับการแก้ไขทั้งสิ้น โดยผู้ดำเนินการกิจการมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอ ใบอนุญาตประกอบการและขออนุญาตเพื่อโฆษณา และขายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับก่อนที่จะนำที่อยู่อาศัยภายในโครงการออกขายสู่สาธารณะชน การแก้ไขกฎหมายได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับในอุตสาหกรรมบ้านจัดสรรเนื่องจากมีการ สนับสนุนแนวคิดสร้างเสร็จแล้วขายซึ่งตามแนวความคิดนี้ผู้ซื้อจะจ่ายเงินเพียง 10% ของราคาที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขาย ส่วนเงินที่เหลือกำหนดจ่ายหลังจากก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จจึงทำให้ผู้ประกอบการถูกระตุ้นให้นำแนวความคิดนี้มาใช้มากกว่าการขายก่อนแล้วค่อยสร้าง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่เคร่งครัดของกฎหมายฉบับนี้<sup>60</sup>

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ซื้อบ้านซึ่งดำเนินการพัฒนาโดยผู้ประกอบการเหล่านี้เพิ่มมากขึ้นและผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องกังวลเกี่ยวกับระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายเนื่องจากได้มีการกำหนดรูปแบบมาตรฐานของสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัตินี้

<sup>58</sup> "housing accommodation" includes any building, tenement or message which is wholly or principally constructed, adapted or intended for human habitation or partly for human habitation and partly for business premises and such other type of accommodation as may be prescribed by the Minister from time to time to be a housing accommodation pursuant to section 3A

<sup>59</sup> "housing developer" means any person, body of persons, company, firm or society (by whatever name described), who or which engages in or carries on or undertakes or causes to be undertaken a housing development, and in a case where the housing developer is under liquidation, includes a person or body appointed by a court of competent jurisdiction to be the provisional liquidator or liquidator for the housing developer

<sup>60</sup> รุศดา ชินวุฒิวรณ. (2564). *ปัญหาการควบคุมการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรร*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 77.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัยควบคุมและออกใบอนุญาต เป็นกฎหมายที่ออกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและออกใบอนุญาตให้การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสร้างที่อยู่อาศัยในคาบสมุทรมาเลเซีย กลุ่มครองประโยชน์ของผู้ซื้อและใช้กับเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามมิให้มีการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีการเข้าร่วมทำธุรกิจบริหารควบคุมหรือเป็นเหตุให้มีการควบคุมดำเนินกิจการ โดยผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัตินี้วันแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ควบคุม ดังนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจบ้านจัดสรรรายใดมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมบริหารดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัยจะต้องยื่นคำขอต่อผู้ควบคุมเพื่อขอใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย มาตรา 5 (3)<sup>61</sup> โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มคำขอพร้อมแนบเอกสารต่าง ๆ ตามรายละเอียดที่บัญชีท้ายกฎหมายระบุไว้ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณาเห็นชอบของผู้ควบคุมในแต่ละครั้ง<sup>62</sup>

ในสหพันธรัฐมาเลเซียได้ให้นิยามความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยมีความหมายว่าบ้านจัดสรร หมายถึงอาคารบ้านเช่าหรือบ้านที่มีบริเวณซึ่งทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่ สร้างขึ้นดัดแปลงหรือมุ่งหมายให้เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์หรือบางส่วนใช้เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์และบางส่วนใช้สำหรับเป็นสถานที่ประกอบธุรกิจและรวมทั้งที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ ที่รัฐธรรมมนตรีกำหนดเป็นครั้งคราวว่าให้เป็นบ้านจัดสรรตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ก<sup>63</sup>

การพัฒนาที่อยู่อาศัยหมายถึงการพัฒนาหรือก่อสร้างหรือกระทำในลักษณะ สร้างบ้านจัดสรรจำนวนมากและรวมถึงการระดมเงินทุนหรือการดำเนินงานก่อสร้างอาคารเพื่อสร้างบ้านจัดสรรในหรือบนหรือเหนือหรือใต้ดินที่ใดหรือการขายที่ดินหรืออาคารชุดมากกว่า สี่แปลงหรืออาคารชุดที่มองเห็นได้กำลังก่อสร้างบ้านจัดสรรมากกว่า 4 ยูนิต<sup>64</sup>

รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดเรื่องบ้านจัดสรรรัฐมนตรีอาจกำหนดเป็นครั้ง ๆ ค่าปรับของประเภทที่อยู่อาศัยที่พิจารณาว่าเป็นบ้านจัดสรร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าเป็นบ้านจัดสรรนั้น ตรงกับความหมายภายใต้พระราชบัญญัตินี้หรือไม่ให้เป็นคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือว่าเป็นที่สุด<sup>65</sup> และมีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าภายในวันที่ 21 มกราคมและ

<sup>61</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 5(3).

<sup>62</sup> รุศดา ชินวุฒิวรณน. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 60. หน้า 78.

<sup>63</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007. Section 3(b).

<sup>64</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007. Section 3(c).

<sup>65</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 3A.

วันที่ 21 กรกฎาคมของทุกปี ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรต้องส่งรายงานแสดงความถูกต้องและความบริบูรณ์เป็นไว้รกรักษารเกี่ยวกับความคืบหน้าของการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ประกอบการนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมหรือกำลังดำเนินการหรือรับผิดชอบจนกว่าจะได้รับใบรับรองการเสร็จสมบูรณ์และการปฏิบัติตามสำหรับบ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่ภายในโครงการการพัฒนาที่อยู่อาศัยนั้น<sup>66</sup>

การโอนกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อกำหนดโดยเริ่มต้นจากวันส่งมอบการครอบครองเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่ในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ซื้อรายแรกจนกว่าจะมีการแบ่งแยกการถือครองกรรมสิทธิ์ในบ้านจัดสรรออกจากกัน<sup>67</sup>

กรณีที่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยฝ่าฝืนกฎระเบียบผู้ควบคุมตรวจสอบสามารถลงโทษได้กล่าวคือ

1) ผู้ควบคุมตรวจสอบมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าผู้ประกอบการบ้านจัดสรรที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินธุรกิจผ่านทางซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือขัดกับบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้ผู้ควบคุมตรวจสอบอาจออกคำสั่งยับยั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นลายลักษณ์อักษรและกำกับไม่ให้ธนาคารหรือบริษัทการเงินแล้วแต่กรณีให้หรือตกลงหรือประการอื่น เพื่อยุติการเบิกถอนเงินจากบัญชีดังกล่าวจนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือเป็นไปตามเงื่อนไขใดใดที่ผู้ควบคุมตรวจสอบได้ใช้ดุลพินิจเด็ดขาดกำหนดไว้เป็นครั้งคราวในระหว่างการใช้คำสั่งนั้น<sup>68</sup>

2) ธนาคารหรือบริษัทการเงินแล้วแต่กรณีไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้ออ้างสิทธิการเรียกร้องหรือความรับผิดชอบต่อบุคคลใดอันเกี่ยวกับสิ่งที่กระทำ หรือละเว้นกระทำโดยสุจริตเพื่อเป็นไปตามหรือการปฏิบัติตาม หรือเตรียมจะปฏิบัติตามหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมตรวจสอบ<sup>69</sup>

3) บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมตรวจสอบที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา 1 บุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย และต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ริงกิต<sup>70</sup>

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัยของสหพันธ์รัฐมาเลเซียมีการควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีการกำหนดระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติและบทลงโทษต่าง ๆ ถ้าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแต่ไม่ได้มีการควบคุมการส่งมอบสาธารณูปโภคหรือการดูแลทรัพย์สิน

<sup>66</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7f.

<sup>67</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7k.

<sup>68</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (1).

<sup>69</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (2).

<sup>70</sup> Housing Development (Control and licensing) (Amendment) Act 2007 New. Section 7c (3).



ส่วนกลางแต่เป็นการให้ความสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลมากกว่า<sup>71</sup> มาตรา 18 กฎหมายได้บัญญัติว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยรายใดกระทำการ

(ก) ผ่าฝืนมาตรา 5 (1) ประกอบดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยไม่ได้รับอนุญาต<sup>72</sup>

(ข) ผ่าฝืนมาตรา 5 (2) ถือว่าหรือใช้คำที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของ ธุรกิจของตน ว่า “ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย” หรือ “อนุพันธ์ใด ๆ” หรือ คำอื่น ๆ ที่ระบุถึงการดำเนินการธุรกิจ หมู่บ้านจัดสรรหรือ<sup>73</sup>

(ค) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 5<sup>74</sup>

มีความคิดและต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 500,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>75</sup>

มาตรา 18 ก (1) ผู้ได้รับใบอนุญาตบ้านจัดสรรผู้ใดละทิ้งหรือทำให้หมู่บ้านจัดสรรหรือ ระยะเวลาใด ๆ ของหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการดำเนินการ หรือเป็นเหตุให้ ต้องดำเนินการ มีความคิดและต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสาม ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>76</sup>

โดยวัตถุประสงค์ของมาตรานี้คือการละทิ้ง หมายถึงการปฏิเสธที่จะดำเนินการหรือ ชะลอ หรือระงับ หรือยุติการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่เสร็จสิ้นตามที่ตกลงกันได้ ภายใต้อัตราสัญญาซื้อขาย<sup>77</sup>

### 3.2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์

พระราชบัญญัติผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) พ.ศ. 2508 หรือ HOUSING DEVELOPERS (CONTROL AND LICENSING) ACT 1965 เป็นพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการอนุญาตและควบคุมผู้ประกอบการบ้านจัดสรร โดยกำหนดให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยต้อง ดำเนินการโดยผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น แล้วจำกัดการออกใบอนุญาตในบาง

<sup>71</sup> รุศดา ชินวุฒิวรนน. อ่างแล้วเชิงจรรยาที่ 60, หน้า 80.

<sup>72</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18(a).

<sup>73</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18(b).

<sup>74</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18(c).

<sup>75</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18.

<sup>76</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18A(1).

<sup>77</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118). Section 18A(2).

กรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การพัฒนา หมายความว่า การสร้างหรือทำให้มีที่พักอาศัย รวมทั้งการประกอบอาคารในที่ดิน บนดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการสร้างที่อยู่อาศัย และการขายโดยผู้จัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเคหะสถาน<sup>78</sup> ที่พักอาศัย หมายความว่า รวมถึงอาคารตึกแถว ที่สร้างขึ้นหรือดัดแปลง เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัยของบุคคล หรือเพื่อการอยู่อาศัยและเป็นสถานประกอบธุรกิจของบุคคลด้วย<sup>79</sup> ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย หมายถึง บุคคลใดๆ กลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นหุ้นส่วนหรืออย่างอื่น สหกรณ์หรืออื่นๆ บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ความรับผิดชอบหรือบุคคลใดที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่ไม่รวมถึงธนาคารที่ได้รับใบอนุญาตที่ถูกต้องภายใต้พระราชบัญญัติการธนาคาร และผู้รับประกันภัยที่ได้รับอนุญาต トラบเท่าที่ธนาคารหรือผู้รับประกันภัยดังกล่าวยังคงดำเนินกิจการ ให้กู้ยืมหรือให้เงินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยเท่านั้น<sup>80</sup> และพระราชบัญญัตินี้ได้ควบคุมรวมถึงห้องชุดด้วย โดยให้ความหมายของห้องชุด หมายความว่า ห้องในแนวนอนของอาคาร หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารนั้น ไม่ว่าห้องนั้นจะอยู่ในชั้นใดชั้นหนึ่งหรือหลายชั้น และมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรใด ๆ โดยเป็นหน่วยที่สมบูรณ์และแยกจากกันสำหรับที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการพาณิชย์<sup>81</sup>

<sup>78</sup> "develop" means to construct or cause to construct housing accommodation, including any building operations in, on, over or under the land for the purpose of erecting housing accommodation and the sale by a housing developer of land which would be appurtenant to the housing accommodation

<sup>79</sup> "housing accommodation" includes a building or tenement wholly or principally constructed, adapted or intended for human habitation or for human habitation and as business premises

<sup>80</sup> "housing developer" means any -

- (a) person;
- (b) group of persons, whether in partnership or otherwise;
- (c) society, whether a cooperative society or otherwise;
- (d) company; or
- (e) limited liability partnership,

who or which engages in or undertakes housing development, but does not include any

"housing developer" means any -

(f) bank which is in possession of a valid licence granted by the Monetary Authority of Singapore under the Banking Act 1970; or

(g) insurer licensed under section 11 of the Insurance Act 1966,

<sup>81</sup> "unit" means a horizontal stratum of any building or part thereof, whether such stratum is on one or more levels, and which is intended for use in accordance with the provisions of any written law as a complete and separate unit for residential or commercial purpose.

การพัฒนาที่อยู่อาศัยจะต้องดำเนินการ โดยผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น กล่าวคือ ห้ามดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่โดยผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ควบคุมที่อยู่อาศัยให้ดำเนินการได้เท่านั้น<sup>82</sup> ดังนั้น ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ต้องการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยอาจยื่นคำร้องต่อผู้ควบคุมในรูปแบบและ ลักษณะที่ผู้ควบคุมกำหนดเพื่อขออนุญาต<sup>83</sup> เมื่อผู้ควบคุมได้รับคำขอแล้วให้พิจารณา ออกใบอนุญาตโดยไม่มีเงื่อนไขหรือกำหนดเงื่อนไขใดใดที่ผู้ควบคุมเห็นว่าเหมาะสมสำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ หรือพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้<sup>84</sup> และ ผู้ควบคุมอาจเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเงื่อนไขที่มีอยู่ของใบอนุญาต หรือกำหนดเงื่อนไขอื่น เพิ่มเติมได้ตลอดเวลา โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ควบคุมจะต้องแจ้งความจำเป็นในการดำเนินการดังกล่าวต่อ ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการใด ๆ และต้องให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยเข้าใจเหตุผลหรือ คำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษรว่าเหตุใดจึงไม่ควรแก้ไขใบอนุญาต และการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขหรือการเพิ่มเติมเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดขึ้นในการใช้อำนาจตามอนุมาตรานี้ไม่มีผล ย้อนหลัง<sup>85</sup> และใบอนุญาตแบบมีเงื่อนไขผู้ประกอบการบ้านจัดสรรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใน ใบอนุญาต<sup>86</sup>

ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในใดที่ฝ่าฝืนพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้รับใบตามมาตรา 4(1) มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี<sup>87</sup> และผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยใดที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใด ๆ ของใบอนุญาตมีความผิด และต้องระวาง โทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>88</sup>

ผู้ควบคุมพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในบางกรณี กฎหมาย กำหนดให้ผู้ควบคุมต้องพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นบริษัท เว้นแต่ ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยมีทุนที่ออกและชำระแล้วตามจำนวนที่รัฐมนตรีอาจกำหนด หรือได้ยื่นต่อ ผู้ควบคุมในรูปแบบและลักษณะและข้อกำหนดใด ๆ ที่ผู้ควบคุมอาจกำหนดเงินมัดจำหรือ หลักประกันจำนวนเงินที่รัฐมนตรีอาจกำหนด<sup>89</sup> และกรณีและผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นบุคคล กลุ่ม

<sup>82</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(1).

<sup>83</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(2).

<sup>84</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(5).

<sup>85</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(6).

<sup>86</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(7).

<sup>87</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(8).

<sup>88</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 4(9).

<sup>89</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 5(1)(a)(i)(ii).

บุคคล ห้างหุ้นส่วนสมาคม หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบ เว้นแต่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยได้ยื่นต่อผู้ควบคุมในรูปแบบและลักษณะและข้อความใด ๆ ที่ผู้ควบคุมอาจกำหนดเงินมัดจำหรือหลักประกันจำนวนเงินที่รัฐมนตรีอาจกำหนด<sup>90</sup> และผู้ควบคุมต้องพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ณ เวลาใด ๆ ภายในระยะเวลาห้าปี ก่อนวันที่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยยื่นคำขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา 4(2) กรณีถูกตัดสินไม่ว่าจะในสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือที่อื่น ๆ ในความผิดที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงหรือความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกัน หรือได้รับโทษจำคุกใดๆไม่ว่าจะในสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกัน<sup>91</sup> รวมถึงผู้ควบคุมต้องพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลล้มละลายที่ยังไม่ปลดจากการล้มละลายไม่ว่าจะในสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือที่อื่น ๆ หรือเป็นบุคคลล้มละลายที่ยังไม่ปลดจากการล้มละลายไม่ว่าจะในสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือที่อื่น ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบในนั้น และบุคคลที่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดไม่ว่าจะก่อน ใน หรือหลังวันที่เริ่มใช้มาตรา 3 ของการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>92</sup> และเพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรา 5 (1)(a)(b) รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยหรือประเภทของผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันโดยจำนวนทุนที่ออกและชำระแล้วที่แตกต่างกันหรือจำนวนเงินฝากหรือหลักประกันที่แตกต่างกัน<sup>93</sup>

พระราชบัญญัติผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้คำว่า ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยและการใช้คำอื่นที่มีความหมายเดียวกันไว้ว่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ควบคุม บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทหรือไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต ไม่สามารถใช้คำว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเดียวกันที่ระบุถึงการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย<sup>94</sup> และหากบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่ไม่ได้เป็นผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต กระทำการฝ่าฝืนอนุมาตรา (1) มีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำและปรับ<sup>95</sup>

พระราชบัญญัติผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยได้บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตโดยบัญญัติว่าหากผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาตรายใดดำเนินการธุรกิจตามความเห็นของ

<sup>90</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 5(1)(b).

<sup>91</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 5(1)(c)(i)(ii).

<sup>92</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 5(1)(d)(e).

<sup>93</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 5(2).

<sup>94</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 6(1).

<sup>95</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 6(2).

ผู้ควบคุมในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อ หรือต่อสาธารณะ มีทรัพย์สินไม่เพียงพอต่อหนี้สิน เมื่อผู้ควบคุมพิจารณาแล้วเห็นว่ากระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎใด ๆ ที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ กระทำการยุติการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ถูกตัดสินว่ามีความผิดไม่ว่าจะก่อนในหรือหลังวันที่เริ่มใช้มาตราสี่ของผู้พัฒนา ตามพระราชบัญญัติต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2561 ในความผิดฐานฟอกเงินหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใด ๆ ที่แนบมากับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ที่ออกโดยผู้ควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และรายละเอียดใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอใบอนุญาตภายใต้มาตรา 4 (2) ซึ่งเป็นเท็จและทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญ ผู้ควบคุมอาจเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตเป็นระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน สำหรับใบอนุญาตใด ๆ ที่มอบให้กับผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต<sup>96</sup> และอย่างไรก็ตามก่อนการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตผู้ควบคุมจะต้องแจ้งความประสงค์ที่จะดำเนินการดังกล่าวต่อผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาตที่เกี่ยวข้องและต้องให้ออกโอกาสแก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาตเข้ายื่นเหตุผลหรือคำอธิบายว่าเหตุใดจึงไม่ควรเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตแล้วแต่กรณี และในกรณีที่ใบอนุญาตของผู้ประกอบการ หมู่บ้านจัดสรรถูกเพิกถอนหรือถูกระงับผู้ได้รับใบอนุญาตพัฒนาที่อยู่อาศัยอาจอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหรือระงับได้ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งการเพิกถอนหรือระงับแล้วแต่กรณีต่อรัฐมนตรีและคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือว่าถึงที่สุด<sup>97</sup>

### 3.2.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายเคารีรัฐออสเตรีย

การจัดสรรที่ดินของเคารีรัฐออสเตรียเป็นระบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์ซึ่งเกิดจากความพยายามแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ไม่เพียงพอรวมไปถึงแนวโน้มจากการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นโดยระบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์นั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นตึกอาคาร หรือในที่ดินระบบการจัดสรรกรรมสิทธิ์จึงเป็นการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งกรรมสิทธิ์ในการถือครองออกเป็นส่วน ๆ ทั้งกรรมสิทธิ์ในส่วนของตนเอง และส่วนที่ทุกคนในชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางที่เป็นพื้นที่สาธารณะ โดยบุคคลที่ถือกรรมสิทธิ์ในส่วนของตนนั้นเป็นอิสระจากกัน ในขณะที่พื้นที่ที่เป็นสาธารณะหรือพื้นที่ที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางจะมีหน่วยงานที่เกิดจากการเลือกของบุคคลในชุมชนนั้น เข้ามาบริหารจัดการ<sup>98</sup> พระราชบัญญัติการจัด

<sup>96</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 7(1).

<sup>97</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. Section 7(2)(3).

<sup>98</sup> ฉันทนันท บัญญา. (2563). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการสรรที่ดิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 47.

ที่ดินชุมชน พ.ศ. 2564 หรือ Community Land Development ACT 2021 วัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อควบคุมการแบ่งแยกที่ดินในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายควบคุมการแบ่งแยกที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางและมีนิติบุคคลดูแลรักษาซ่อมแซม บริหารทรัพย์สินส่วนกลาง หากต้องการให้มีทรัพย์สินส่วนกลางจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายดังกล่าวจะมีบทบัญญัติในเรื่องของการจัดตั้งทรัพย์สินส่วนกลาง<sup>99</sup> โดยได้แบ่งชนิดของโครงการที่อยู่อาศัยออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ระบบโครงการที่พักอาศัยที่อยู่ในรูปของตึก หรือตึกหลาย ๆ หลังรวมกันที่บุคคลสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกแบ่งเป็นส่วน ๆ ได้ และในขณะที่เดียวกันก็มีกรรมสิทธิ์รวมในพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนกลาง เช่น ทางเดิน บันได ผัง สนามหญ้า ซึ่งในส่วนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของนิติบุคคล

2) การจัดสรรที่ดินแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ โดยกำหนดให้มีพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ส่วนกลาง เช่น ถนน ร้านค้า ศูนย์กีฬา สวนสาธารณะ โดยกำหนดให้มีนิติบุคคลในการดูแลพื้นที่ดังกล่าวโดยที่ทรัพย์สินส่วนกลางนี้เจ้าของที่ดินแปลงย่อยจะเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยซึ่ง<sup>100</sup>

ไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดสรรประเภทใดก็ตามกฎหมายก็กำหนดให้มีนิติบุคคลจัดสรรที่เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ส่วนกลางเสมอโดยที่สมาชิกของโครงการนั้น ๆ จะต้องเป็นสมาชิกในนิติบุคคลจัดสรรเสมอ และจะต้องมีการจัดทำแผนที่เป็นเอกสารกำหนดขอบเขตการใช้งานของนิติบุคคลจัดสรรในการกระทำการต่าง ๆ และเป็นเอกสารที่แสดงรายละเอียดของโครงการนั้นๆ

#### การจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง

1) ขั้นตอนการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำตามระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้

1.1) เจ้าของโครงการยื่นผังโครงการและแบบฟอร์มแผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน

1.2) เจ้าของโครงการยื่นแบบฟอร์มขอจดทะเบียนผังการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางพร้อมแบบฟอร์ม แผนการพัฒนาที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน โดยยื่นพร้อมกันและถือเป็นส่วนหนึ่งของผังการจัดสรรที่ดินของโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ให้ยื่นต่อหน่วยงานของทางราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อการอนุมัติ<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Community Land Development ACT 2021. Section 3(a)(b).

<sup>100</sup> ธรรมนูญ บัญญา มา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 98. หน้า 48.

<sup>101</sup> Community Land Development ACT 2021. Section 12(4).

ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องวางเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายว่าโครงการจัดสรรที่ดินของตนจะมีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นหมู่บ้านเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อทำการเกษตร เป้าหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการของโครงการจัดสรรและมีผลต่อการบริหารของนิติบุคคลบ้านจัดสรรในทรัพย์สินส่วนกลางต่อไป โดยนิติบุคคลบ้านจัดสรรจะเป็นผู้บริหารได้ดูแลรักษาวัตถุประสงค์ของโครงการให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

1.3) รูปแบบของการทำแผนพัฒนาที่ดินกฎหมายได้กำหนดรูปแบบของการทำแผนพัฒนาที่ดินที่เจ้าของโครงการจัดสรรต้องจัดทำเอาไว้ห้าส่วนกล่าวคือ

1.3.1) การจัดทำข้อบังคับเพื่อระบุนรายละเอียดในเรื่องที่จะทำการพัฒนาที่ดินตามแผนที่วางไว้ต่อไป

1.3.2) กำหนดข้อบังคับหรือเงื่อนไข ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินบางประเภทของโครงการสำหรับ สมาชิก เช่น สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส เมื่อสมาชิกใช้บริการต้องเสียค่าบริการต่างหาก

1.3.3) ข้อกำหนดที่เป็นส่วนบังคับของกฎหมายให้ต้องมีทุกโครงการ

1.3.4) รายละเอียดเพิ่มเติมบางกรณีที่เจ้าของโครงการกำหนดให้มี

1.3.5) ข้อกำหนดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้มีขึ้น ซึ่งเมื่อระบุไว้แล้วจะขอเปลี่ยนแปลงภายหลังจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ<sup>102</sup>

1.4) สภาพบังคับของข้อบังคับตามแผนพัฒนาที่ดินที่ได้กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรและที่ดิน ได้บัญญัติว่าข้อบังคับในการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรที่ได้จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาที่ดิน ให้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลจัดสรรและสมาชิกทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการ

1.5) ข้อสัญญาผูกมัดของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ ถ้าผู้จัดสรรที่ดินได้ทำสัญญาผูกมัดข้อตกลงกับผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาโครงการในอนาคต เช่น สัญญาว่าจะสร้างสโมสร สระว่ายน้ำ หรือสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินซึ่งเป็นส่วนกลางของนิติบุคคลจัดสรรผู้จัดสรรก็ต้องปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้เสนอไว้และผู้จัดสรรสามารถเข้าไปในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อทำการพัฒนาต่อไปได้แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่ดินทรัพย์สินส่วนกลางเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นั้นกฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้จัดสรรต้องก่อสร้างตั้งแต่เริ่มเปิดโครงการ ตัวผู้จัดสรรสามารถเลื่อนกำหนดเวลาก่อสร้างออกไปจนกว่าจะพร้อมทางด้านการเงิน และรูปแบบด้านวิศวกรรมได้

<sup>102</sup> รุศคา ชินวุฒิวรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 72.

ด้วยถ้าผู้จัดสรรไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวผู้ซื้อหรือเจ้าของที่ดินแปลงย่อยในสัญญาสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้บังคับกับผู้จัดสรรให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญาได้<sup>103</sup>

## 2) ทรัพย์สินส่วนกลาง

ในกฎหมายยอมให้มีการจัดสรรที่ดินโดยมีทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งทรัพย์สินส่วนกลางที่เจ้าของที่ดินแปลงย่อยในโครงการเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยในตัว ทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ในการดำเนินการและดูแลรักษาโดยนิติบุคคลจัดสรร โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อมีการเสนอขอทำการจัดสรรที่ดินตัวนิติบุคคลจัดสรรนั้น บรรดาเจ้าของที่ดินทุกแปลงในหมู่บ้านจัดสรรจะเป็นสมาชิกทันทีที่ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินนั้น

การใช้ทรัพย์สินส่วนกลางกฎหมายไม่ได้ระบุรายละเอียดเรื่องการใช้สอยทรัพย์สินส่วนกลางของผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลจัดสรรมีอิสระในการกำหนดเรื่องการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง แต่ถ้าการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางใดที่ต้องขออนุญาตต่อส่วนราชการ ก็ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานราชการนั้น ๆ ก่อน โดยปกติทรัพย์สินส่วนกลางจะใช้สำหรับกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ถนน สวน สนามกีฬา สระว่ายน้ำ สโมสร

การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางกฎหมายได้กำหนดให้ทรัพย์สินส่วนกลางอยู่ในความดูแลและรักษาโดยนิติบุคคลจัดสรรซึ่งทรัพย์สินส่วนกลางจะตกเป็นของนิติบุคคลจัดสรร เมื่อมีการแบ่งแยกที่ดินตามโครงการ

## 3) ข้อกำหนดการจัด การนิติบุคคลจัดสรร

แผนงานโครงการของผู้จัดสรรเป็นเอกสารที่กำหนดกฎข้อบังคับในการบริหารและการจัดการนิติบุคคลจัดสรรรวมทั้งการกำหนดหน้าที่ สิทธิประโยชน์ของสมาชิก ที่จะได้รับเป็นการตอบแทนจากนิติบุคคลจัดสรรด้วย เป็นเครื่องมือในการที่ผู้จัดสรรที่ดินจะใช้ในการทำตามแนวความคิดในการพัฒนาที่ดิน แผนงานโครงการนี้จะต้องยื่นให้จดทะเบียนในเวลาเดียวกับการจดทะเบียนแผนผังและถือเป็นส่วนหนึ่งของผังด้วย เมื่อผู้ใดยื่นขอสำเนาผังโครงการจากสำนักงานที่ดินผู้จัดสรรก็จะได้รับแผนผังโครงการติดไปด้วย

## 4) นิติบุคคลบ้านจัดสรร

เมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนผังโครงการแล้วพร้อมกับเอกสารแผนงานโครงการผู้จัดสรรต้องมีการจัดตั้งนิติบุคคลบ้านจัดสรรทันทีและมีทรัพย์สินส่วนกลางของโครงการ โอนไปเป็นของนิติบุคคลบ้านจัดสรรต่อไป ทั้งนี้นิติบุคคลบ้านจัดสรรจะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง นิติบุคคลบ้านจัดสรรประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจากสมาชิกที่เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการเรียกว่า คณะกรรมการบริหารซึ่งหน้าที่ของนิติบุคคลบ้าน

<sup>103</sup> รุศดา ชินวุฒิวรณน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 72.



จัดสรรแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ โดยแล้วแต่ความมุ่งหมายของการทำโครงการและตามแต่สมาชิกจะเห็นควร<sup>104</sup>

#### อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลบ้านจัดสรร

1) ควบคุมบริหารจัดการทางสาธารณะ รวมถึงสาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลาง พื้นที่สาธารณะในโครงการเพื่อประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยทุกคนและต้องบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดี และหากจะนำพื้นที่ดังกล่าวมาหาประโยชน์จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่อาศัย

2) จัดเก็บ จัดทำบัญชีงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี และจัดให้มีเงินทุนสำรองของนิติบุคคลบ้านจัดสรรเพื่อชำระหนี้สาธารณะและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

3) บังคับใช้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแก่ลูกบ้านผู้อยู่อาศัยทุกคน รวมไปถึงหากมีผู้ใดกระทำความผิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็สามารถลงโทษโดยทำเป็นหนังสือเตือน หรือลงโทษปรับ หรือตามที่มีการกำหนดให้อำนาจไว้

4) จัดทำรายงานการประชุมและจัดเก็บรายงานการประชุมรวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยห้าปี

5) จัดเก็บค่าส่วนกลาง ค่าบำรุงรักษาดูแลสาธารณูปโภค ค่าบำรุงพื้นที่ส่วนกลาง รวมถึงไปถึงรับเงินบริจาคจากผู้อยู่อาศัย<sup>105</sup>

การระงับข้อพิพาทจะมีลักษณะเป็นการเจรจาภายในก่อน หากข้อพิพาทดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขหน่วยงานของรัฐจึงจะเข้ามาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และหากยังไม่เพียงพอเกิดความไม่พอใจของคู่กรณี จึงสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของศาลได้ต่อไป

1) การพูดคุยเจรจาภายในเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเบื้องต้น จะเป็นการไกล่เกลี่ยกันเองระหว่างคู่กรณี โดยอาจจะมือนิติบุคคลบ้านจัดสรรเป็นคนกลาง หรือคณะกรรมการ หรือผู้จัดการของโครงการ ทั้งนี้หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางจากหน่วยงานของรัฐ

2) การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางจากหน่วยงานของรัฐ คือการให้มีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการพิจารณาระงับข้อพิพาท ซึ่งบุคคลดังกล่าวมาจาก The office of Fair Trading ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมาช่วยชี้ประเด็นปัญหา รวมถึงให้คำแนะนำถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายและให้ความเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากว่ายังคงไม่ประสบผลสำเร็จหรือข้อพิพาทไม่สามารถระงับได้ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ จึงจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการศาลต่อไป

<sup>104</sup> รุศดา ชินวุฒิวรณน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 74.

<sup>105</sup> ฉัตรนันท บัญญา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 98. หน้า 51.

3) กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการที่จะสั่งให้นิติบุคคลบ้านจัดสรรที่เข้ามาบริหารจัดการและผู้อยู่อาศัยให้กระทำหรือไม่กระทำใด ๆ ได้โดยให้อำนาจศาลในการระงับข้อพิพาทไว้โดยเฉพาะก็ได้ แต่โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้ปัญหาต่อไปนี้อยู่ในอำนาจของศาล เช่น ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ ของนิติบุคคลบ้านจัดสรร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ส่วนสาธารณะหรือพื้นที่ส่วนกลาง ปัญหาในเรื่องการจอดรถในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต ปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลาง เป็นต้น<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Fair Trading for consumers & traders. *Living in a community scheme*. (Online). Available: [https://www.fairtrading.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/397557/ft191.pdf](https://www.fairtrading.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/397557/ft191.pdf). [2023, July 23].

## บทที่ 4

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการ จัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต

ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และบุคคลในสังคม เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีการขยายตัวทำให้มีการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในเขตเมือง จนเกิดการขยายตัวของการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย การประกอบกิจการ การจัดสรรที่ดินมีอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในเขตเมือง จึงถือได้ว่าการประกอบธุรกิจ การจัดสรรที่ดินมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม อีกทั้งผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อแสวงหาผลกำไรและรายได้จากการ ประกอบธุรกิจ และการที่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินเลือกที่จะกระทำความผิดนั้นสืบเนื่องมาจาก มีมูลเหตุจูงใจจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาจเป็นการกระทำโดยลักษณะลัดดันทุนเพื่อให้ได้ ผลกำไรที่มากขึ้น

การประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับใบอนุญาต จึงเป็นการจัดสรรที่ดินที่ไม่มีการ ถูกควบคุมกำกับดูแลทำให้การประกอบกิจการนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายได้ กำหนดไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคที่เป็นผู้ซื้อที่ดินและสิ่งปลูก สร้างจากการประกอบธุรกิจนั้น กล่าวคือ การจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการไม่ จำต้องจัดทำสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรรให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ไม่มี หน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโครงการ และไม่มีหน้าที่ในการส่งมอบสาธารณูปโภค ภายในโครงการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งปัจจุบันพบปัญหากรณีผู้ซื้อที่ดินจากการจัดสรรไม่ สามารถใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคภายในโครงการได้และสาธารณูปโภคภายใน โครงการจัดสรรที่ดินไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมสำหรับใช้ประโยชน์ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการ เอาผิดกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการ หลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัด สรร ที่ดิน พ.ศ. 2543 อันเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวข้างต้นแต่กลับพบว่า ยังคงพบผู้กระทำความผิดที่ มิได้มีความเกรงกลัวในการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด เพราะยังคงได้รับ ผลประโยชน์รายได้ที่ผู้กระทำความผิดได้รับมีมากกว่าโทษที่อาจจะได้รับ จึงทำให้การบังคับใช้ กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอไม่สามารถข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์ตอบ

แทนที่สูงได้ เมื่อได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะของการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซีย พบว่าประเทศเหล่านั้นมีมาตรการในการบังคับใช้โทษที่มีรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งข้อดีและข้อเสีย รวมถึงมาตรการที่มีรูปแบบที่เหมาะสมในการบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษจำคุกสำหรับผู้จัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 บัญญัติว่า การจัดสรรที่ดินหมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าเป็นการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ให้พิจารณาถึงจำนวนแปลงที่ดินเป็นประการสำคัญส่วนเนื้อที่ของแปลงที่ดินจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดก็ตามถ้ามีจำนวนแปลงย่อย 10 แปลงขึ้นไปก็อยู่ในนิยามการจัดสรรที่ดินแล้ว และสำหรับวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายที่ดินนั้น ไม่ว่าจะได้แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายในลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบพาณิชยกรรม ประกอบอุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรมก็ตาม ถ้าได้กระทำเพื่อการจำหน่ายตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ก็จะอยู่ในลักษณะของคำนิยามเรื่องการจัดสรรที่ดินทั้งสิ้น และได้มีการกำหนดระยะเวลาในการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยภายในเวลาสามปี เป็นการกำหนดเวลาไว้ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตจำหน่ายที่ดินตามมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยครั้งละน้อยกว่า 10 แปลง หลายครั้งเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมถึงการใส่ชื่อบุคคลหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินที่มีพื้นที่ต่อเนื่องการแบ่งเป็นแปลงย่อยตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปเพื่อแบ่งแยกกรรมสิทธิ์กันและถ้าพิสูจน์ได้ว่าเป็นการจำหน่ายที่ดินที่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินทั้งสิ้น และสังเกตได้ว่าการจัดสรรที่ดินในลักษณะของส่วนเกษตรที่เดิมไม่ได้อยู่ในการควบคุมของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินก็ต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายนี้เช่นกัน

โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 22 บัญญัติว่า ผู้ใดขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป และไม่อาจแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอดำเนินการยื่นคำขอทำการจัดสรร

ที่ดินและรอกการดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน หากผู้ขอไม่เห็นด้วยให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดให้แจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด จะเห็นได้ว่าบทสันนิษฐานนี้ไม่ใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาดยังเปิดโอกาสให้ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยแสดงหลักฐานประกอบคำขอว่ามีใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินนอกจากนี้ผู้ขอแบ่งแยกที่ดินสามารถแสดงหลักฐานประกอบคำขอได้ตั้งแต่แรกว่าไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการจัดสรรที่ดิน โดยมีต้องรอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้รอกการดำเนินการแล้วจึงพิสูจน์ในภายหลัง ในกรณีดังกล่าวนี้มีเจตนาในการป้องกันการจัดสรรที่ดินนอกระบบซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย นอกจากจะป้องกันไม่ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมแล้ว ยังเป็นการลดภาระของรัฐในการแก้ปัญหาสาธารณูปโภคและเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอีกด้วย แต่กลับพบว่าผู้ประกอบการในธุรกิจจัดสรรที่ดินบางรายยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินอันมีลักษณะเป็นการ หลีกเลียง โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการขออนุญาตจัดสรรโดยดำเนินการให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปแสดงความประสงค์ขอซื้อที่ดินหนึ่งแปลง โดยลงชื่อกรรมสิทธิ์ร่วมกันและอ้างว่าร่วมกันซื้อมาเพื่อจะแบ่งกันเองในระหว่างผู้ซื้อด้วยกัน โดยไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดอยู่เบื้องหลังในการดำเนินการดังกล่าวอันมีลักษณะที่เข้าข่ายเป็นการ จัดสรรที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการจงใจ หลีกเลียงการขอ อนุญาตจัดสรรที่ดิน ส่งผลเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนผู้ซื้อที่ดินซึ่งเป็นผู้บริโภค โดยในด้านของผู้ซื้ออาจได้รับผลกระทบจากการซื้อที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีสาธารณูปโภค หรือมีแต่ไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับผู้ซื้อที่ดินที่จะสามารถใช้ประโยชน์ทั้งหมดในโครงการได้ และผู้ประกอบการก็ไม่มี ความผูกพันหรือผูกมัดในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินไม่จำเป็นต้องทำตามแบบตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ผู้ขายไม่จำเป็นต้องมีการจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาค้ำประกันการจัดสร้างตามแบบแผนโครงการ ไม่มีธนาคารหรือสถาบันการเงินมาเป็นผู้ค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และผู้ประกอบการอาจกระทำผิดกรรมกับบุคคลอื่นในลักษณะที่เป็นการก่อภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะได้ อีกทั้งผู้ประกอบการอาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการให้ผิดไปจากความต้องการของผู้ซื้อที่ดินด้วย และผลกระทบที่เกิดกับภาครัฐ คือรัฐไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการของผู้จัดสรรที่ดินได้ และรัฐอาจต้องแบกรับภาระการเข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาในภายหลังกรณีผู้ประกอบการจัดสรรสร้างสาธารณูปโภค

ไม่ดีเพียงพอ เช่น ถนนในโครงการชำรุคใช้ไม่ได้ต่อระยะบาน้ำมีไม่เพียงพอทำให้เกิดการน้ำท่วมขังเป็นต้น

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ใน มาตรา 59 โดยให้ลงโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท ตามกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำนั้นไม่ได้เป็นการกระทำความผิดที่มีความชั่วในตนเองแต่เป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่มักเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการบังคับใช้โทษจำคุกจึงไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่ต้องการตัดโอกาสเพื่อทำให้ผู้นั้นหมดความสามารถในการกระทำความผิดอีก จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษจำคุกกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต สำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียมีการบัญญัติโทษจำคุกสำหรับผู้พัฒนาที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ส่วนของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์บัญญัติโทษจำคุกสำหรับผู้พัฒนาที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโทษจำคุกสำหรับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตของประเทศไทยและของต่างประเทศแล้วนั้น โทษจำคุกของสหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ยังคงมีอัตราโทษจำคุกสูงกว่าอัตราโทษจำคุกที่ระบุไว้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ของประเทศไทย และอัตราโทษจำคุกของทั้งสองประเทศก็มีอัตราโทษเดียวกันคือระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ซึ่งผู้วิจัยยังคงเห็นว่า ควรมีการกำหนดโทษจำคุกไว้ในกฎหมายสำหรับผู้กระทำความผิดดังกล่าว หากกรณีที่มีการบังคับใช้โทษปรับไม่มีผลในการยับยั้งผู้กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตามอัตราโทษจำคุกก็ควรกำหนดให้เหมาะสมกับความร้ายแรงและลักษณะของการกระทำความผิด จึงจะทำให้โทษจำคุกมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ โดยเห็นว่าอัตราโทษจำคุกดังกล่าวที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายควรพิจารณากำหนดโทษใหม่โดยนำอัตราโทษของสหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบในการพิจารณากำหนดโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต่อไป

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาต

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 59 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท ซึ่งเป็นการปรับแบบตายตัวจึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญา

ที่ไม่เหมาะสมกับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบธุรกิจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือธุรกิจว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

การประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินของเอกชนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและรัฐ เช่น ด้านการสาธารณสุข โภค การวางผังเมือง รักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบกติกาของสังคม กฎหมายจึงต้องมีสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยมีมาตรการการลงโทษที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ มิฉะนั้นแล้วการบังคับใช้กฎหมายก็จะไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติบทลงโทษสำหรับผู้ใดที่กระทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ ตามมาตรา 59 ความว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 40,000 บาทถึง 100,000 บาท จะเห็นได้ว่าบทกำหนดโทษสำหรับความผิดของผู้จัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษทั้งจำคุกและปรับโดยศาลจะเลือกลงโทษจำคุกหรือโทษปรับอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ อย่างไรก็ตามอัตราโทษปรับสำหรับการกระทำ ความผิดที่ระบุไว้ตามมาตรา 59 ยังคงเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าทางการเงิน ผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของผู้ประกอบการที่เปลี่ยนไป และมูลค่าของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับขณะที่ยังฝ่าฝืนกฎหมาย ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัวและยังกล้าที่จะดำเนินการประกอบกิจการจัดสรรที่ดินโดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยสหพันธรัฐมาเลเซียได้มีการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิด คือต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 500,000 ริงกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ และสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยต้องระวางโทษปรับระวางโทษปรับไม่

เกิน 100,000 ดอลลาร์ และบัญญัติเกี่ยวกับการใช้คำว่า ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยและการใช้คำอื่นที่มีความหมายเดียวกันไว้ว่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ควบคุมบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทหรือไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต ไม่สามารถใช้คำว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเดียวกันที่ระบุถึงการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัย และหากบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่ไม่ได้เป็นผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต กระทำการฝ่าฝืนอนุมาตรา (1) มีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งการประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการกระทำความผิดเนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนที่จะเกิดขึ้นก็คือการถูกลงโทษ เป็นหลักตามแนวความคิดเรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ทำให้การลงโทษปรับทางอาญาแก่ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุมิติประสงค์ของการลงโทษที่ต้องการข่มขู่ ยับยั้ง ป้องปรามการกระทำความผิดซ้ำตามหลักอรรถประโยชน์ที่เห็นว่าการลงโทษการกระทำอาชญากรรมแต่ละประเภทจำเป็นต้องมีความเจ็บปวดจากการลงโทษเกิดขึ้น มากกว่าความสุขหรือผลประโยชน์ คือกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนสาสมกับความร้ายแรงในการกระทำความผิด จึงจะสามารถส่งผลให้การข่มขู่ยับยั้ง ป้องปรามไม่ให้คนกระทำความผิดได้ ดังนั้นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงจำต้องถูกลงโทษที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการเงินของผู้กระทำความผิด เช่น การลงโทษปรับที่เหมาะสมเป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่า แม้สหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีการกำหนดโทษปรับเป็นแบบตายตัวเช่นเดียวกับโทษปรับที่ระบุไว้ในกฎหมายไทย แต่หากพิจารณาถึงอัตราค่าปรับแล้วโทษปรับของสหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ยังคงมีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษปรับของประเทศไทย จึงทำให้ผู้กระทำความผิดของไทยที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงไม่เกรงกลัวในการที่จะถูกลงโทษปรับ ดังนั้นจึงทำให้การบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงได้ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษปรับที่มุ่งประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำ ดังนั้นจึงเห็นว่าเมื่อการกระทำความผิดเกิดจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับสูงกว่าโทษที่อาจจะได้รับจากการกระทำความผิดเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดมุ่งหวังประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการกระทำความผิดนั้นรูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการลงโทษโดยการนำโทษปรับมาใช้ซึ่งรูปแบบโทษปรับดังกล่าวนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้โทษกับผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงแล้ว การปรับในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดอาจเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำ



ความผิดและเป็นการป้องปรามมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน จึงเห็นว่าอัตราโทษปรับดังกล่าวที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายควรพิจารณากำหนดโทษปรับใหม่โดยนำอัตราโทษปรับของสหพันธรัฐมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบในการพิจารณากำหนดโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต่อไป

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินที่หลีกเลี่ยงไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน

สาธารณูปโภคถือเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินจัดสรร เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา สวนสาธารณะ ทางระบายน้ำ ตามหลักการและเหตุผลในเรื่องสาธารณูปโภคมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรตกเป็นภาระจ่ายของแก่ผู้ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินและเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้งานได้อย่างถาวรตามที่ได้จัดทำไว้แล้ว สาธารณูปโภคจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินจัดสรรและถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจซื้อที่ดินจัดสรร และผู้จัดสรรที่ดินจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายหมดไปหรือเสื่อมความสะดวกไปไม่ได้ และให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคาร หรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคและค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นและยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการ และเพื่อให้มีความสำคัญกับมาตรฐานในการจัดทำสาธารณูปโภคและในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรย่อมจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคในโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ได้บัญญัติเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า สาธารณูปโภคหมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตไว้ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เรื่องการพ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินซึ่งเกิดเป็นประเด็นปัญหาเป็นอย่างมาก โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินและการให้ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยจะเห็นได้ว่าสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรคือพื้นที่ส่วนกลางต่าง ๆ ทั้งในส่วนถนน

ภายในโครงการทางในหมู่บ้าน ไฟฟ้าส่องสว่าง รั้ว ทางเข้าออกของหมู่บ้าน สระว่ายน้ำ สวนหย่อม สโมสร ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญของลูกบ้านหรือผู้ซื้อโครงการบ้านจัดสรร อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แม้จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการดำเนินการจัดสรรที่ดิน โดยพยายามแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แต่ยังคงพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษกับผู้จัดสรรที่ดิน กล่าวคือปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค การจัดสรรที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินก่อนตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 21 โดยผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา 23 และในส่วนของสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินนั้นผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำการแจ้งรายละเอียดในการจัดให้มีสาธารณูปโภคและกำหนดเวลาที่จะทำให้แล้วเสร็จและแผนงานระยะเวลาในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค รวมถึงแสดงชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีและค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภคไว้ทำให้โครงการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จเรียบร้อยตามที่ได้โฆษณาไว้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินยังคงจำหน่ายที่ดินจัดสรรอย่างต่อเนื่องเรื่อย ๆ ไม่มีการกำหนดห้ามจำหน่ายที่ดินจัดสรรหากยังมิได้จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จแต่อย่างใดซึ่งจะเห็นได้ว่าในบางโครงการมีการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยหมดแล้วแต่กลับทำสาธารณูปโภคไม่แล้วเสร็จปล่อยให้ปะละเลยจนปิดโครงการหรือล้มละลาย เลิกโครงการไปอีก ทั้งจำนวนเงินที่ทางผู้จัดสรรที่ดินได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้นั้นอาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายหากคณะกรรมการนำเงินส่วนนั้นมาจะทำเองเนื่องจากระยะเวลาเปลี่ยนแปลงค่าสิ่งของค่าแรงก็เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจในเวลานั้น ๆ และกรณีคณะกรรมการเห็นสมควรให้ผู้ใดดำเนินการจัดสรรที่ดินและผู้นั้นยังไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการคณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรจัดหาธนาคารมาค้ำประกัน โดยจะเห็นได้ว่ายังคงไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรทำการตรวจสอบพื้นที่โครงการแต่เพียงแต่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินวางหนังสือสัญญาค้ำประกันเท่านั้น ส่งผลให้ผู้จัดสรรที่ดินบางรายไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จเรียบร้อยก่อนที่จะโอนสิทธิบ้านและที่ดินให้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพราะไม่ได้ถูกกฎหมายกำหนดบังคับให้จัดทำให้แล้วเสร็จในส่วนที่จำเป็น

อีกทั้งไม่ถูกตรวจสอบว่าจะทำถูกต้องตามแผนผังโครงการและวิธีการที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ผู้จัดสรรที่ดินบางรายจึงอาศัยช่องว่างนี้ไม่ดำเนินการ จัดทำสาธารณูปโภคบางอย่างหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ปัญหาที่พบเห็นอีกประการคือ กรณีการจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 44 นั้นต้องยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการว่ายังคงมีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าสาธารณูปโภคยังคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นให้บันทึกผลการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้หลักฐานการตรวจสอบให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกหลักฐานเป็นต้นไปถ้าหากปรากฏว่าผู้จัดสรรที่ดินไม่ได้ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังและโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ต่อไป กล่าวคือในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมตามมาตรา 43 ลดไปหรือเสื่อมความสะดวกหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้นและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นหรือดำเนินการตามแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายได้บัญญัติบทลงโทษกรณีผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 65 ประกอบมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งจะเห็นว่าหากเป็นโครงการที่ดินขนาดเล็กอัตราโทษดังกล่าวก็คงเหมาะสม แต่หากสำหรับโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ที่มีจำนวนและขนาดของสาธารณูปโภคมากขึ้นตามขนาดของโครงการบทกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 52 นั้นยังคงน้อยเกินไปเนื่องจากการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมโครงการจัดสรรที่ดินจะต้องใช้เงินจำนวนมากจึงเป็นเหตุให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่เกรงกลัวที่จะถูปรับเนื่องจากค่าปรับน้อยกว่ามูลค่าความเสียหายหรือบางโครงการผู้จัดสรรที่ดินถึงขนาดนำที่ดินสาธารณูปโภคไปจัดหาผลประโยชน์ เช่น ไปจัดทำเป็นตลาดเพื่อเก็บค่าเช่าในแต่ละวันซึ่งค่าเช่า

ดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่มากกว่าค่าปรับหลายเท่า ผู้จัดสรรที่ดินจึงยอมเสียค่าปรับเพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่า ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อน

จากการศึกษากฎหมายสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้ควบคุมพิจารณาต้องไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในบางกรณี โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมต้องพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่เข้าลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด และพระราชบัญญัติผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยได้บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตโดยบัญญัติว่าหากผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาตรายใดดำเนินการธุรกิจตามความเห็นของผู้ควบคุมในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อ หรือต่อสาธารณะ มีทรัพย์สินไม่เพียงพอต่อหนี้สินผู้ควบคุมอาจเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตเป็นระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน สำหรับใบอนุญาตใด ๆ ที่มอบให้กับผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต

จากการศึกษากฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียปรากฏว่า ไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดสรรประเภทใดก็ตามกฎหมายก็กำหนดให้ต้องมีนิติบุคคลจัดสรรที่เข้ามาบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะพื้นที่ส่วนกลางเสมอ โดยที่สมาชิกของโครงการนั้น ๆ จะต้องเป็นสมาชิกในนิติบุคคลจัดสรรเสมอ และจะต้องมีการจัดทำแผนที่เป็นเอกสารกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของนิติบุคคลจัดสรรในการกระทำการต่าง ๆ และเป็นเอกสารที่แสดงรายละเอียดของโครงการนั้น ๆ โดยอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลบ้านจัดสรรมีหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการทางสาธารณะ รวมถึงสาธารณูปโภคพื้นที่ส่วนกลางพื้นที่สาธารณะในโครงการเพื่อประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยทุกคนและต้องบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีและหากจะนำพื้นที่ดังกล่าวมาหาประโยชน์จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่อาศัย มีหน้าที่จัดเก็บจัดทำบัญชีงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี และจัดให้มีเงินทุนสำรองของนิติบุคคลบ้านจัดสรรเพื่อชำระหนี้สาธารณะและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บังคับใช้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแก่ลูกบ้านผู้อยู่อาศัยทุกคน รวมไปถึงหากมีผู้ใดกระทำความผิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็สามารถลงโทษโดยทำเป็นหนังสือเตือน หรือลงโทษปรับ หรือตามที่มีการกำหนดให้อำนาจไว้และจัดทำรายงานการประชุม และจัดเก็บรายงานการประชุมรวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยห้าปี ผู้วิจัยเห็นว่าจากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับกรณีหากผู้ควบคุมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาตรายใดดำเนินการธุรกิจตามความเห็นของผู้ควบคุมที่เข้าลักษณะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือต่อสาธารณะ หรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอต่อหนี้สินผู้ควบคุมอาจพิจารณาเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตเป็นระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดในส่วนของหากผู้จัดสรรที่ดินไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการสั่งการให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมให้แล้วเสร็จ และ

หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวต้องระวางโทษปรับวันละ 1,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังคงฝ่าฝืนคำสั่งอยู่ และจากการศึกษากฎหมายเครื่องรัฐออสเตรเลียจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดสรรที่ดินประเภทใดกฎหมายได้กำหนดให้จะต้องมีนิติบุคคลบ้านจัดสรรเข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลควบคุมการจัดให้มีสาธารณูปโภคและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางภายในโครงการจัดสรรตั้งแต่เริ่มแรกหลังจากมีความประสงค์และยื่นเพื่อขออนุญาตจัดสรร ทำให้มีหน่วยงานในการเข้ามากำกับดูแลสาธารณูปโภคในโครงการตั้งแต่เริ่ม ซึ่งแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินในประเทศไทยที่จะต้องมีการจัดทำสาธารณูปโภคและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโดยผู้จัดสรรที่ดินตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรเมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากประสงค์จะให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเข้ามาเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคก็จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย แต่ปัญหาที่พบคือไม่สามารถส่งมอบสาธารณูปโภคภายในโครงการได้เนื่องจากสภาพของสาธารณูปโภคไม่อยู่ในสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นและบางกรณีสาธารณูปโภคเสื่อมสภาพจนไม่สามารถใช้งานได้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยหลักของมนุษย์ ซึ่งในประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยมากขึ้นรัฐจึงต้องดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน แต่รัฐเพียงฝ่ายเดียวก็ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนจึงได้เข้ามามีบทบาทในการจัดสร้างพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนอีกช่องทางหนึ่ง การจัดสรรที่ดินของเอกชนมีอยู่ด้วยกันหลากหลายรูปแบบแต่หากการจัดสรรที่ดินของเอกชนดังกล่าวไม่มีการควบคุมกำกับดูแลอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทำให้เกิดผลเสียและผลกระทบต่อการบริหารประเทศของรัฐได้ ดังนั้นรัฐจึงได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน โดยกฎหมายสำหรับควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนฉบับแรก คือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการควบคุม กำกับการจัดสรรที่ดินของเอกชน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถครอบคลุม และกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินของเอกชนได้มีการพัฒนารูปแบบและมีรายละเอียดที่ซับซ้อนมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นเพื่อออกมายังบังคับใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งการควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนมิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แต่เพียงอย่างเดียว ยังคงมีรายละเอียดและกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมกำกับดูแล เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังคงมีสาระสำคัญหลายประการที่ไม่เหมาะสมอันเป็นสาเหตุให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายและก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้โทษตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

1) ปัญหาบทลงโทษผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินซึ่งดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตที่อัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดมีอัตราโทษค่อนข้างน้อย ไม่เหมาะสมกับมูลค่าเงินผลประโยชน์เชิงธุรกิจที่ผู้ประกอบการได้รับขณะที่ยังคงฝ่าฝืนกฎหมาย และยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

2) ปัญหาด้านการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน ที่ต้องจัดทำสาธารณูปโภคเป็นเหตุให้มีต้นทุนสูง ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ประกอบกับระยะเวลาในการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ทำให้โครงการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการให้แล้วเสร็จให้เป็นไปตามแผนผังโฆษณาที่ได้โฆษณาไว้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เพราะมิได้มีการกำหนดห้ามจำหน่ายที่ดินจัดสรรระหว่างที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคภายในโครงการให้แล้วเสร็จ ต่อมาจะเห็นได้ว่าบางโครงการมีการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อยไปจนหมดแต่กลับไม่จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ จนกระทั่งทะเลาะและปิดโครงการ แม้ว่าจะมีเงินตามสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินในการทำสัญญาค้ำประกันไว้กับคณะกรรมการก็ตาม แต่จำนวนเงินดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย หากคณะกรรมการนำเงินส่วนนั้นมาจัดทำเอง เนื่องจากระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลง ค่าสิ่งของอุปกรณ์ก่อสร้างรวมทั้งค่าแรงก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะเศรษฐกิจในเวลานั้น ๆ

3) ปัญหาบทลงโทษแก่ผู้จัดสรรที่ดินที่ไม่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา 65 ประกอบมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บทกำหนดโทษที่ลงแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการ นั้นยังคงน้อยเกินไป เนื่องจากการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมโครงการจัดสรรที่ดินจะต้องใช้เงินจำนวนมากเป็นเหตุให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่เกรงกลัวที่จะถูกปรับ เนื่องจากค่าปรับเมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว น้อยกว่ามูลค่าความเสียหาย จึงยินยอมที่จะเสียค่าปรับ เพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่า

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน อันเป็นช่องทางซึ่งผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินดำเนินการจัดสรรโดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย ผู้วิจัยจึงเสนอมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1) เรื่องโทษผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินซึ่งดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดโทษจำคุกไว้ในกฎหมายสำหรับผู้กระทำความผิดดังกล่าว หากกรณีที่มีการบังคับใช้โทษปรับไม่มีผลในการยับยั้งผู้กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตามอัตราโทษจำคุกก็ควรกำหนดให้เหมาะสมกับความร้ายแรงและลักษณะของการกระทำความผิด จึงจะทำให้โทษจำคุกมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และกำหนดระหว่างโทษจำคุกขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

“มาตรา 59 ผู้ไต่ฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี ...”

2) เรื่องโทษผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินซึ่งดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดโทษปรับในลักษณะที่สัมพันธ์กับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ ตลอดจนความเสียหายที่สังคมได้รับเนื่องจากการกระทำผิดนั้น โดยเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นในอัตราที่เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน

“มาตรา 59 ...และปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นนั้นได้รับ หรือพึงจะได้รับ เพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 100,000 บาท”

3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

“ห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินจำหน่ายและโอนที่ดินแปลงย่อยภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ได้ระบุไว้สำหรับการจัดทำสาธารณูปโภค และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวัน วันละ 10,000 บาท จนกว่าจะดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ

ผู้ไต่ฝ่าฝืนคำสั่งของ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ตามมาตรา 52 นอกจากจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสองเท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้น ๆ จะได้รับ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าวแต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 200,000 บาท”



## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 289

### กฎหมายต่างประเทศ

Housing Development (Control and Licensing) Act 1966

Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965

Community Land Management ACT 2021

### หนังสือ

เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร.

คณิต ณ นคร. (2563). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จิตติ ดิงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). นนทบุรี: เพชรรุ่ง.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2551). *การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. (2564). *หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

### วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

กรรณิการ์ ธรรมวินทร. (2564). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ศึกษากรณีการบังคับใช้โทษ*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

- ณัฐนนท์ บุญมา. (2563). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการสรรที่ดิน.** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ธนวัชร กิติโกมลสุข. (2561). **การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุษบา บรรหาร. 2559. **“ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 70.”** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พศิน วรรณดิโพธิ์. (2563). **ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง : ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิมพ์ิกา สุทธิมรรคผล. (2561). **ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญา : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญาและอาชญวิทยา, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รชต รัตวชิระวงษ์. (2559). **ปัญหาการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน : ศึกษากรณีที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ.** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- รุศดา ชินวุฒิวรรณ. (2564). **ปัญหาการควบคุมการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรร.** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สุดารัตน์ บุญสร้าง. (2552). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 : กรณีศึกษาว่าด้วยการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

## เอกสารอื่นๆ

- พนิตตา วรรณตระกูล. (2562). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจัดสรรที่ดิน กรณีการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน.** ข้อเสนอขอประเมินผลงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

## ฐานข้อมูลออนไลน์

กรมที่ดิน. (2566). *ภารกิจสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:  
<https://www.dol.go.th>

กรมทรัพยากรธรณี. (2566). *ภารกิจกรมทรัพยากรธรณี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:  
<https://www.dmr.go.th>

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566). *ภารกิจกรมโยธาธิการและผังเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:  
<https://www.doh.mot.go.th>

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2566). *ภารกิจการไฟฟ้านครหลวง  
 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.lawreform.go.th>

ธนาคารอาคารสงเคราะห์สำนักงานใหญ่. (2566). *ภารกิจการประปานครหลวงหรือการประปาส่วน  
 ภูมิภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gbhhomecenter.com>

สำนักข่าวอิสรา. (2564). *ร้องหมู่บ้านจัดสรรฯ สาธารณูปโภคพังเพียบ ไร้นิติดูแล-โครงการแฉง  
 โฉนกรรมสิทธิ์แล้ว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/article/hot-mail-corruption/100284-isranews-hotmail.html>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). *ภารกิจสำนักงานนโยบาย  
 และแผนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.onep.go.th>.

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. (2566). *ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึง  
 ได้จาก: <https://www.kknontat.com>

Fair Trading for consumers & traders. *Living in a community scheme*. (Online). Available: [https://www.fairtrading.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/397557/ft191.pdf](https://www.fairtrading.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/397557/ft191.pdf).

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ธนัญญา อ่อนแก้ว
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2552	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน	นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ กรมที่ดิน