

บันทึก

เรื่อง การขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๕๔๕๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายสรศักดิ์ เสริมศรีสุวรรณ ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๓๙ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒๓ ไร่ ๒ งาน ๒๘ ตารางวา แบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อย จำนวน ๒๐๔ แปลง แบ่งแผนผังโครงการเพื่อออกใบอนุญาตเป็น ๓ ส่วน และโครงการทั้ง ๓ ส่วนนี้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ต่อมา นายสรศักดิ์ฯ ได้ยื่นคำขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เลขที่ ๑๔๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ตามโครงการส่วนที่ ๓ ซึ่งแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๖๑ แปลง ให้แก่บริษัทบ้านเอกชัย จำกัด รับโอนไปดำเนินการจัดสรรที่ดินต่อไป ตามข้อ ๒๗^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเรื่องในทำนองนี้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้เคยมีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ไม่อนุญาตให้ บริษัท สายทิพย์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้แก่บริษัท ปิวรา จำกัด ตามที่ขอ โดยเห็นว่าเหตุที่ผ่อนปรนให้แบ่งแผนผังโครงการเพื่อออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเป็นหลายส่วนได้ก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการลงทุนปลดภาระผูกพันและจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรเท่านั้น การผ่อนปรนดังกล่าวไม่เป็นเหตุที่อาจอ้างโดยชอบด้วยกฎหมายให้สามารถโอนใบอนุญาตเป็นบางส่วนได้ เพราะหากอนุญาตให้โอนกันได้เป็นบางส่วน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอนใบอนุญาตเนื่องจากเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกัน

กรมที่ดินได้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นข้างต้น โดยเห็นว่า การที่นายสรศักดิ์ฯ จะขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เลขที่ ๑๔๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ให้แก่บริษัท บ้านเอกชัย จำกัด นั้น ย่อมทำได้ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. เมื่อบริษัท บ้านเอกชัย จำกัด ได้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินมาแล้ว บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดสรรเดิมที่มีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เช่น การจัดทำสาธารณูปโภค การดูแลสาธารณูปโภค เป็นต้น บริษัทฯ ก็ย่อมต้องรับสิทธิและหน้าที่นั้นมาด้วย

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๒๗ ถ้าผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะโอนใบอนุญาต ให้ยื่น คำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าผู้รับโอนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแล้ว หรือจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และการโอนนั้นไม่เป็นภัยแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และธนาคารหรือสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการได้ยินยอมด้วยแล้ว ให้คณะกรรมการอนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้แก่ผู้รับโอน และผู้รับโอนต้องเสียค่าธรรมเนียมการโอนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยผลของกฎหมายตามข้อ ๒๘^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว

๒. ตามที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่าเหตุที่ผ่อนปรนให้แบ่งโครงการเพื่อออกใบอนุญาตเป็นหลายส่วนได้ ก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการลงทุนปลดภาระผูกพันและจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรเท่านั้น การผ่อนปรนดังกล่าวไม่เป็นเหตุที่อาจอ้างโดยชอบด้วยกฎหมายให้สามารถโอนใบอนุญาตเป็นบางส่วนได้ เพราะหากอนุญาตให้โอนกันได้เป็นบางส่วน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอนใบอนุญาตเพราะเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกัน นั้น ยังไม่เห็นด้วยเพราะเมื่อออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว สาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ได้จัดให้มีขึ้นในที่ดินจัดสรรตามแผนผังและโครงการทั้งหมดย่อมตกอยู่ในภาระจ่ายเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายย่อมมีสิทธิใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ เหล่านั้นได้ เพราะการจ่ายเป็นทรัพย์สินติดตัวทรัพย์สินมีสิทธิเฉพาะตัวของเจ้าของที่ดินคนใดคนหนึ่ง จึงตกติดไปยังผู้รับโอนทรัพย์สินตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๙/๒๕๑๘ ดังนั้น นายสรศักดิ์ฯ จึงสามารถโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามใบอนุญาตดังกล่าวได้

๓. หากไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว บริษัท บ้านเอกชัย จำกัด ก็จะขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใหม่ในที่ดินที่ได้มีการอนุญาตให้ทำการจัดสรรไว้แล้ว ปัญหาจึงมีว่าจะอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินซ้อนใบอนุญาตเดิมอีกได้หรือไม่

กรมที่ดินเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้จัดสรรที่ดิน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสรศักดิ์ เสริมศรีสุวรรณ ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๓๙ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งแผนผังโครงการเพื่อออก

^๒ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๒๘ ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้โอนใบอนุญาตให้แก่ผู้รับโอนแล้ว ให้บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนซึ่งมีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตกไปยังผู้รับโอน

^๓ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๓๐ สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจ่ายเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายลดลงไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

ใบอนุญาตเป็น ๓ ส่วน และคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้
 ทำการจัดสรรที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดินของนายสรศักดิ์ฯ ดังนี้ คือ ส่วนที่ ๑ ใบอนุญาตเลขที่
 ๗๒/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๑๐๗/๒๕๒๗ ลงวันที่
 ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๗ และส่วนที่ ๓ ใบอนุญาตเลขที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓
 และโครงการดังกล่าวทั้ง ๓ ส่วนได้จัดทำสาธารณูปโภคเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการอนุญาตให้
 ทำการจัดสรรที่ดินโครงการเดียว แต่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการจัดทำ
 สาธารณูปโภคและไถ่ถอนภาระผูกพันของที่ดินที่จัดสรร คณะกรรมการฯ จึงอนุญาตให้แบ่ง
 แผนผังโครงการออกเป็นหลายส่วน และออกใบอนุญาตให้แต่ละส่วนเพื่อทยอยดำเนินการ
 ตามลำดับ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินที่กรมที่ดิน
 หรือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การพิจารณา
 อนุญาตให้โอนใบอนุญาตอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินที่จะอนุญาต
 หรือไม่ก็ได้ หากเห็นว่าเข้าเงื่อนไขที่กำหนดและการโอนนั้นไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร
 คณะกรรมการฯ ก็อนุญาตให้โอนได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๗^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖
 ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้รับโอนมี
 กรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแล้วหรือจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และการโอนนั้นไม่เป็นที่
 เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และธนาคาร หรือสถาบันการเงินซึ่งเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการฯ
 ได้ยินยอมด้วยแล้ว ให้คณะกรรมการฯ อนุญาตให้โอนใบอนุญาต

ส่วนข้อที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาเห็นว่า ใบอนุญาตให้ทำ
 การจัดสรรที่ดินที่ออกให้บางส่วนโครงการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หากอนุญาตให้
 โอนได้แล้ว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอน
 ใบอนุญาต เพราะเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกันซึ่งจะทำให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดิน
 จัดสรรนั้น ข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นแตกต่าง
 ไปจากความเห็นของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗
 เห็นว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงไม่ว่าจะเป็นที่ดินอยู่ในใบอนุญาตของโครงการส่วนใดมีสิทธิใช้
 สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะทุกแห่งในโครงการที่ได้รับอนุญาต เพราะในข้อ ๓๐^๕ แห่ง
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติให้
 สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตเป็นการจำ
 ยอมโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับ
 โอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพต่อไป จะกระทำ
 การใด ๆ ให้ประโยชน์แก่การจ่ายลดลงไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ โครงการสาธารณูปโภคที่
 ได้รับอนุญาตตามข้อ ๓๐ นี้หมายถึงโครงการทั้งหมดของผู้จัดสรรที่ดินที่ยื่นขออนุญาตทำการ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

จัดสรรที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตและได้จัดทำสาธารณูปโภคตามโครงการที่อนุญาตเสร็จแล้ว จึงจะออกใบอนุญาตให้ ดังนั้น โครงการสาธารณูปโภคที่ได้รับอนุญาตจึงมีโครงการเดียวและผู้จัดสรรที่ดินก็เป็นคนเดียวกัน เป็นแต่แบ่งส่วนที่ดินจัดสรรออกเป็นใบอนุญาตหลายฉบับ แม้ว่าจะโอนใบอนุญาตไปบางฉบับ หรือโอนให้ผู้รับโอนต่างคนกัน ผู้รับโอนก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้จัดสรรคนเดิมที่จะต้องให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามใบอนุญาตฉบับที่ไม่โอนใช้สาธารณูปโภคที่อยู่ในที่ดินส่วนของใบอนุญาตของตนเพราะผู้รับโอนจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายออมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และในทางกลับกันผู้ซื้อที่ดินจัดสรรของผู้รับโอนย่อมมีสิทธิใช้สาธารณูปโภคในส่วนที่อยู่ในที่ดินตามใบอนุญาตที่มีได้โอนได้เช่นกัน เพราะโครงการสาธารณูปโภคมีอยู่ก่อนออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและเป็นโครงการเดียวเท่านั้นหาได้แยกเป็นส่วนๆ ตามใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินไปด้วยไม่ การจ่ายออมตามข้อ ๓๐ จึงเป็นการจ่ายออมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงไม่ว่าจะจำหน่ายโดยผู้จัดสรรที่ดินคนเดิมหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์

สำหรับประเด็นที่ว่าหากไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน บริษัทบ้านเอกชัย จำกัด ก็จะขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใหม่ในที่ดินที่ได้มีการอนุญาตให้ทำการจัดสรรไว้แล้ว ปัญหาจึงมีว่าจะอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินซ้อนใบอนุญาตเดิมอีกได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อใบอนุญาตเดิมยังคงอยู่จะออกใบอนุญาตใหม่ให้มิได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔