

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๓๔๒๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ครั้งที่
๙/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างประกาศคณะกรรมการ
จัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับ
อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และได้มีร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรร
ที่ดินกลางดังกล่าวเสนอประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเพื่อพิจารณาลงนาม

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน
ในฐานะประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีบัญชาให้นำร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน
กลางเสนอคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบพิจารณา
ปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาในการประชุม
ครั้งที่ ๔๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า เมื่อการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินมี
วัตถุประสงค์หลักเพื่อการขายที่ดินจัดสรร แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรร
ที่ดินนำที่ดินที่จัดสรรไปให้เช่า แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีความเห็น
ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเช่าที่ดินเป็นเรื่องการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินตาม
มาตรา ๓๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ สมควรที่จะออกประกาศ
คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเพียงเพื่อเป็นการบรรเทาภาระของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรใน
ยามเศรษฐกิจไม่ดีหรือมีที่ดินจัดสรรขายไม่ได้ ก็อาจกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ได้ แต่จะต้องไม่ขัด
กับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ได้มีการประกาศขายมาแล้วในช่วงระยะเวลาที่พอสมควรแต่อาจ
ขายไม่ได้หมดทั้งโครงการ ก็อาจกำหนดจำนวนที่ดินที่จะให้เช่าเพียงเล็กน้อยเพื่อบรรเทาค่าใช้จ่าย
ของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรและการเช่าดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่เกิน ๓ ปี และใน
ขณะเดียวกันต้องประกาศขายที่ดินในโครงการไปด้วยเพื่อให้มีการขายตามวัตถุประสงค์ของการ
จัดสรร เป็นต้นแต่จะกำหนดระยะเวลานานถึง ๓๐ ปี ตามที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เสนอมานั้น
เป็นระยะเวลาที่นานเกินไปน่าจะขัดกับหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรร
ที่ดินดังนั้น หากกรมที่ดินเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน
กลางในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้กรมที่ดิน
หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจออกประกาศ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๑๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในเรื่องนี้ได้หรือไม่ เพื่อจะได้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมจึงมีมติให้กรมที่ดินรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว มีมติเห็นชอบให้กรมที่ดินหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะมีอำนาจออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในเรื่องดังกล่าว ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เป็นสำคัญ โดยมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้นิยามคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” ไว้ว่า หมายถึง การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย จากคำนิยามของกฎหมายย่อมเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดิน คือ การจำหน่ายที่ดินโดยการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ซึ่งลักษณะสำคัญประการหนึ่งก็คือ ประสงค์จะให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ที่กำหนดให้ผู้จัดสรร

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓๖ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินที่ทำการจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และการจำนองในที่ดินนั้น

ถ้าผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือหนี้จำนองต่อผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองได้ โดยให้ถือว่าเป็นการชำระราคาที่ดินแก่ผู้จัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งด้วย

ที่ดินจะต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และการการจำนองในที่ดินนั้น หรือในมาตรา ๓๗^๓ ที่กำหนดว่า เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึดหรืออายัดทั้งปวง และให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจะซื้อจะขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรที่ดิน ผู้ที่ประสงค์จะจัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และวิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน ตามที่มาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๓ มาตรา ๓๗ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึดหรืออายัดทั้งปวง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงว่าได้ชำระราคาดังกล่าวพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับเอกสารและหลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต่อไป

ถ้าที่ดินจัดสรรตามวรรคหนึ่งมีการจดทะเบียนบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือการจำนองและมีหลักฐานการชำระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองครบถ้วนแล้ว ให้ที่ดินนั้นปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือการการจำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๓ ผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีชื่อผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินนั้นต้องปลอดจากบุริมสิทธิใด ๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(๒) ในกรณีที่ที่ดินที่ขอทำการจัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หรือการการจำนอง ให้แสดงบันทึกความยินยอมให้ทำการจัดสรรที่ดินของผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองและจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลง และต้องระบุว่าที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไม่ต้องรับภาระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองดังกล่าว

(๓) แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

(๔) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผัง รายละเอียด และรายการก่อสร้างประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรรหรือได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้วเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนขอทำการจัดสรรที่ดิน ให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำแล้วเสร็จนั้นด้วย

(๕) แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๖) วิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน

(๗) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น

การจัดสรรที่ดินฯ กำหนดไว้ และการจะอนุญาตให้มีการจัดสรรที่ดินได้ก็ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังโครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินตามมาตรา ๘ (๑)^๔ ประกอบกับมาตรา ๓๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ได้ก็ตาม แต่การก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

กรณีตามประเด็นที่หารือปรากฏว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยเพิ่มหลักเกณฑ์และวิธีการในการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ โดยการให้เช่า ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ คือ การจำหน่ายที่ดินโดยการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ฉะนั้น การที่จะกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถนำที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายออกให้เช่าได้ จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินที่ประสงค์ให้มีการจำหน่ายที่ดิน และมีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับการคุ้มครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดิน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายและไม่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา การที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ โดยการให้เช่า จึงไม่อาจกระทำได้

(๘) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร

(๙) ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

(๑๐) ชื่อธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

^๔ มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๓๓ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

การก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑