

มาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนา Legal Measures for Supporting Transfer of Development Rights

สุรศักดิ์ มีบัว¹ และ รชต สุระเสรีกุล²

Surasak Meebua¹ and Rachata Suraseraneekul²

บทคัดย่อ

ผังเมืองรวมเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ในการออกข้อกำหนดต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันผังเมืองรวมอาจกำหนดให้มียกเว้น มาตรการ และวิธีดำเนินการ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากผังเมืองรวม โดยมาตรการหนึ่งที่เหมาะสม คือ มาตรการการโอนสิทธิพัฒนา (Transfer of Development Rights หรือ TDR) อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดิน การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการโอนสิทธิการพัฒนาและมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาของต่างประเทศ และ 2. สังเคราะห์เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย โดยใช้วิธีดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผลการศึกษพบว่า ปัจจุบันผังเมืองรวมยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาเพื่อให้เกิดการใช้บังคับมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาไว้ในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ. โดยให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองสามารถโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน

¹ อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
อีเมล : surasak.mee@ssru.ac.th

² นิติกรปฏิบัติการ สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร อีเมล : rachata364@gmail.com

¹ Lecturer of Law Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan Sunandha Rajabhat University
E-mail : surasak.mee@ssru.ac.th

² Legal Officer, Practitioner Level, Department of City Planning and Urban Development, BMA
E-mail : rachata364@gmail.com

ซึ่งยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ไปยังพื้นที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องการพัฒนา แต่ถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายผังเมืองรวม

คำสำคัญ : การโอนสิทธิพัฒนา, ผังเมือง, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562, กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556

Abstracts

City Planning Act B.E.2562 is the law that controls the rights of the landowners to use their lands. The control is basically a limitation and is provided by this Act. Normally, the Land Use Control imposed on each land is different based on its potential for supporting infrastructure and environmental density. To reduce the impact of the control on the landowners and also benefit them, the government must provide a compensating measure. For the compensation, the measure that is considered suitable for Bangkok is “Transfer of Development Rights” (TDR). The transfer will benefit the landowners the most as he can develop the land according to his desire and corresponding to the laws at the same time. This research has two main purposes. The first purpose is understanding the concept of transfer of development rights and the laws in other countries about such transfers and the second purpose is laying down the concept for determining the legal measures about supporting the transfers that are suitable for Thailand. The study is done through qualitative research. Additionally, there is currently no laws in Thailand efficiently supporting the transfer of development rights. Thus, it is necessary to add the legal measures for the development rights in the draft of Bangkok Regulation on Master Plan B.E. of the measures provided will be the rights to transfer the limit of use to another landowner for the benefit of the landowner who want to expand the use on his land more.

Keywords : Transfer of Development Rights, City Planning, City Planning Act B.E. 2562, Ministerial Act for Enforcing Bangkok Master Plan B.E. 2556

บทนำ

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (เดิม) ใช้บังคับเป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ตลอดจนดำรงรักษาสภาพแวดล้อม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชนและการป้องกันความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น ที่ดินประเภท ก. เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โดยหลักแล้วจึงห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพาณิชย์กรรม หรือที่ดินประเภท ย. ที่ดินประเภทการอยู่อาศัย จึงเห็นได้ว่าการถูกรอนสิทธิในทรัพย์สินประเภทที่ดินโดยอาศัยกฎหมายเพื่อการบริการสาธารณะนั้น ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเสียประโยชน์ในทางทรัพย์สิน มาตรการทางกฎหมายที่เรียกว่า “การโอนสิทธิพัฒนา” จึงถูกนำมากำหนดไว้ในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ. ซึ่งจะออกตามความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 แม้การโอนสิทธิพัฒนาไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยก็ตาม เนื่องจากเคยมีการศึกษาแนวคิดและความเหมาะสมจำเป็นที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย แต่ด้านมาตรการทางกฎหมายไม่เคยมีผู้ใดกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ เนื่องจากการกำหนดมาตรการรองรับเป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน อีกทั้งในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. เดิม ไม่ได้ระบุถึงข้อกำหนด หลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินการเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด (เดิมกระบวนการออกผังเมืองรวมเพื่อออกใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 บัญญัติว่า การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง แต่เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ใช้บังคับ

มาตรา 33 บัญญัติว่า ผังเมืองรวมให้ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น) บทความนี้จึงกล่าวถึงแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการรองรับการโอนสิทธิพัฒนาในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ. เพื่อรองรับการโอนสิทธิพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการโอนสิทธิการพัฒนาและมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาของต่างประเทศ
2. สังเคราะห์เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นกระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อย่างเป็นระบบตั้งแต่การศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิการพัฒนาของประเทศไทย โดยดำเนินการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ประกอบไปด้วย หนังสือ ตำบทยุทธศาสตร์ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์และรายงานการศึกษาที่มีการจัดทำไว้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่มีการเผยแพร่ทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data) และเว็บไซต์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลที่ได้รับรวมทั้งนำกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแบบอย่างเพื่อทำการวิเคราะห์โดยเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสีย ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาและสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการโอนสิทธิการพัฒนาและมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาของต่างประเทศ

2. เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการโอนสิทธิพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

บททวนวรรณกรรม

สำหรับการทบทวนวรรณกรรมผู้เขียนได้ทำการศึกษาความหมาย แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายการโอนสิทธิพัฒนา

การโอนสิทธิพัฒนาอาจเป็นถ้อยคำที่บุคคลทั่วไปไม่เคยทราบความหมายมาก่อน เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่ไม่ได้รู้จักกันอย่างกว้างขวางมากนัก เพียงแต่รู้จักกันเฉพาะกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเท่านั้น เช่น นักธุรกิจ สถาปนิก เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง แต่อย่างไรก็ดี การโอนสิทธิพัฒนานั้นมีบุคคลที่ได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

William Fulton et al. กล่าวว่า การโอนสิทธิพัฒนา “เป็นมาตรการที่หน่วยงานของรัฐใช้เพื่อชดเชยค่าเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ถูกจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่ง (พื้นที่สงวนสิทธิพัฒนา) เพื่อโอนสิทธิที่ถูกจำกัดนั้นไปยังพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ได้รับสิทธิการพัฒนาได้มากกว่าสิทธิที่ใช้บังคับในบริเวณนั้น” (William Fulton, Jan Mazurek, Rick Pruetz, Chris Williamson. June 2004. อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ จันทรา, 2560 : 7)

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์ กล่าวว่า มาตรการโอนสิทธิพัฒนา “เป็นการขายหรือถ่ายโอนสิทธิการพัฒนาจากพื้นที่อนุรักษ์ไปยังบริเวณที่มีการพัฒนาได้มากกว่า ซึ่งทำให้พื้นที่อนุรักษ์นั้นจะได้ผลประโยชน์อื่นเป็นการตอบแทน โดยมี การประกาศใช้เป็นข้อกำหนดท้องถิ่น” (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2527 : 165-173 อ้างถึงใน สุรัชฌา อนุวัชพงศ์พันธ์, 2557 : 20)

ในส่วนของผู้เขียนเห็นว่าการโอนสิทธิพัฒนาเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินนั้นที่สามารถถ่ายโอนสิทธิในการพัฒนาทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่นที่ทำการซื้อสิทธิในการพัฒนา โดยได้รับค่าตอบแทนและก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการโอนสิทธิพัฒนา

มาตรการการโอนสิทธิพัฒนาที่อนุญาตให้มีการโอนหรือย้ายสิทธิการพัฒนาที่ไม่ได้มีการใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องมาจากการไม่ได้ใช้เองของเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดการใช้โดยผลของกฎหมายจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่หนึ่งมีวัตถุประสงค์โดยทั่วไป เช่น พื้นที่การอนุรักษ์พื้นที่ทางศิลปวัฒนธรรม หรือการอนุรักษ์ไว้เพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็น อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมหรือชดเชยจากการได้รับผลกระทบจากเหตุดังกล่าว และเป็นการส่งเสริมให้บริเวณที่มีศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ได้รับพัฒนาอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งจะได้รับผลดีทั้งเจ้าของที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาและประชาชนที่ได้ต้องการการพัฒนาในบริเวณดังกล่าว สำหรับการโอนสิทธิพัฒนานั้นพบว่ามีความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายธรรมชาติที่มีกฎหมายรับรอง เช่น Magna Carta หรือ Bill of Right ค.ศ.1689 ของประเทศอังกฤษ และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ.1789 รวมทั้งยังได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่อดีตมาถึงปัจจุบัน สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในมาตรา 37 ซึ่งโดยสรุปแล้วแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินนั้นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานการที่กฎหมายสูงสุดยอมรับว่าสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิครอบครองของรัฐที่จะเข้ามาย่ำสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

2.2 การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินในรัฐเสรีประชาธิปไตย

เมื่อรัฐมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงมีหน้าที่และจำเป็นต้องแสวงหาปัจจัยต่างๆ เพื่อรองรับผลที่เกิดขึ้นจากการเจริญเติบโตนั้นๆ สำหรับหนึ่งในความจำเป็นนั้น ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนและระบบขนส่งมวลชนให้เกิดความสะดวกสบายในการรองรับปริมาณของประชากรที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต ส่งผลให้เกิดการขยายกิจการด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นสิ่งที่ควรเคารพ และให้ความคุ้มครองรวมทั้งไม่แทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เว้นแต่จะต้องด้วยบทบัญญัติกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่

ยอมร่วมกันโดยทั่วไปว่าเมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันย่อมมีหน้าที่ในอันที่จะต้องตอบแทนรัฐ โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของตนเอง จึงทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้นั่นเอง (ประพันธ์ ทริพย์แสง, 2526 : 52-53 อ้างถึงใน สาริตา เพชรล้วน, 2558 : 30)

รูปแบบในการจำกัดสิทธิ

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินล้วนอยู่ภายใต้ข้อจำกัดแห่งการใช้ “Sic utere tuo ut non alienum laedas” คือ แม้บุคคลจะมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตนตราบเท่าที่ไม่ก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่น แต่อย่างไรก็ดี รัฐย่อมมีอำนาจออกกฎหมายมาควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นเพื่อคุ้มครองและป้องกันความปลอดภัยแห่งสาธารณะรวมทั้งเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพอันดีแห่งรัฐ ดังนั้น ภายใต้การใช้อำนาจของรัฐสิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (American Jurisprudence. 1996 : 327-328 อ้างถึงใน สาริตา เพชรล้วน, 2558 : 34)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยอมรับว่าอำนาจทรัพย์สินจะต้องอยู่ภายใต้บังคับและขอบเขตข้อจำกัดแห่งกฎหมาย นั้นหมายความว่า หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการเคารพและยอมรับ หากแต่อาจมีการจำกัดอำนาจทรัพย์สินของเจ้าของหรือเจ้าของต้องยอมรับภาวะอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น โดยข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน อาจแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์

เป็นกรณีที่รัฐให้ออกชนสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี จะมีการวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันเป็นข้อจำกัดโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรึงสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวของเอกชน โดยมักเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เพื่อไม่ให้เอกชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางใดที่อาจเสียหายแก่อีกฝ่ายหนึ่ง หรือในบางกรณีเจ้าของทรัพย์สินจำต้องยอมให้บุคคลอื่นสามารถใช้สอยในทรัพย์สินของตนได้อีกด้วย อีกทั้งข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์อาจมีจุดประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เช่น กฎหมายอาจบังคับให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถปลูกสร้างอาคารที่มีความสูงเกินกว่าที่กฎหมายผังเมืองหรือควบคุมอาคารกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยสำหรับการ

เดินอากาศ ความหนาแน่นของจำนวนประชากรหรือตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งบังคับให้เอกชนจะต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินตามแผนการที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ศุภเชษฐ์ ศุสุวรรณ, 2540 : 45-49 อ้างถึงในสาริศา เพชรล้วน, 2558 : 35)

2) การเวนคืน

เป็นการใช้อำนาจของรัฐซึ่งกระทำการพรากอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเพื่อนำมาใช้ในกิจการใดๆ ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของแต่อย่างใด แต่ต้องดำเนินการอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ต้องเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของนั้นๆ การใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐและเกิดการตกทอดเป็นมรดกควบคู่กันมากับความเป็นรัฐบนพื้นฐานแห่งความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคม โดยรัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินซึ่งเป็นของเอกชนมาดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและก่อให้เกิดความสำคัญต่อคนในสังคมส่วนรวม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538 : 1)

3. หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์ คือ กรรมสิทธิ์และภาระจำยอม เนื่องจากการโอนสิทธิพัฒนาเป็นกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินขายสิทธิการก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของตนไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งการดำเนินการจะกระทำได้เฉพาะกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น และการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับภาระจำยอมที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินยอมถูกตัดทอนสิทธิบางอย่างในอสังหาริมทรัพย์ของตนเพื่อประโยชน์แก่สังหาริมทรัพย์อื่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กรรมสิทธิ์ (Ownership)

กฎหมายโรมันใช้เรียกกรรมสิทธิ์เป็นศัพท์ภาษาละตินว่า “Dominium” (ประชุม โฉมฉาย, 2556 : 14 อ้างถึงใน อานนท์ มาเม้า, 2560 : 60) ซึ่งเป็นสิทธิที่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้ทรัพย์สินนั้น โดยนัยมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและ

เอาคืนทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” จากบทบัญญัติดังกล่าว กรรมสิทธิ์จึงมีลักษณะสำคัญสามประการ ประกอบไปด้วย 1. เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute) 2. ทำให้เกิดอำนาจหวงกัน (Exclusive) และ 3. มีความถาวร (Perpetual) (เสนีย์ ปราโมช, 2551 : 187-188) ในส่วนของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์นั้น มี 2 วิธี ได้แก่ วิธีแรก การได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม และวิธีที่สอง การได้มาโดยนิติกรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น สัญญาซื้อขาย การแลกเปลี่ยนและการให้

สำหรับการใช้กรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ จำแนกได้เป็น 5 ประการ ได้แก่ (บัญญัติ สุชีวะ, 2559 : 218-224) 1.) อำนาจใช้สอย หมายถึง อำนาจที่จะทำประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพย์สินตามความต้องการของตน โดยอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และไม่เป็นการทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น 2.) อำนาจจำหน่าย หมายถึง อำนาจที่จะจำหน่าย จ่าย โอนโดยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขาย แลกเปลี่ยน ให้ เพื่อให้กรรมสิทธิ์พ้นไปจากผู้ทรงกรรมสิทธิ์เดิม และหมายความรวมถึง ภารกิจการจำหน่ายโดยการทำลายสภาพของทรัพย์สินด้วย 3.) อำนาจได้ดอกผล หมายถึง ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยย่อมได้สิทธิในดอกผลของทรัพย์สินนั้น ทั้งดอกผลธรรมดาหรือดอกผลนิตินัย 4.) อำนาจติดตามเอาคืน หมายถึง ผู้ทรงกรรมสิทธิ์มีสิทธิในการติดตามเพื่อเอาทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ และ 5.) อำนาจขัดขวาง หมายถึง ผู้ทรงกรรมสิทธิ์มีอำนาจขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากอำนาจข้างต้นแล้ว ในเรื่องของแดนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1335 ยังบัญญัติกรณีของกรรมสิทธิ์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ในกรณีของที่ดินโดยบัญญัติให้แดนกรรมสิทธิ์สำหรับกรณีอสังหาริมทรัพย์นั้นกินทั้งบริเวณเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย (บัญญัติ สุชีวะ, 2559 : 216) จะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 266/2481 ซึ่งวินิจฉัยว่า บทบัญญัติว่าแดนกรรมสิทธิ์ที่ดินกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย โดยมาตรา 1335 นั้นในชั้นแรกจะต้องมีกรรมสิทธิ์พื้นดินเสียก่อน ดังนั้น จะนำมาปรับแก้คดีให้วินิจฉัยว่าที่ดินตรงชายคาเรือนจำเลยคร่อมเข้ามาพัวพันอยู่ในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของจำเลยด้วยหาได้ไม่ (โปรดดูเพิ่มเติม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2114/2499, คำพิพากษาศาลฎีกา

ที่ 2207/2524 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1132/2477) ซึ่งแผนกรรมสิทธิ์นี้มีได้เฉพาะกับที่ดินเท่านั้น และการจะมีแผนกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในพื้นดินก่อน โดยเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิ์ในที่ดินมีเฉพาะแต่พื้นดินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย ส่วนจะมีระยะทางเพียงใดก็ได้แต่เจ้าของที่ดินจะสามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงใดนั่นเอง เช่น เจ้าของที่ดินจะสร้างตึกสูงเท่าใดก็ได้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความรำคาญเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และเช่นเดียวกันเจ้าของที่ดินย่อมขุดหรือใช้ประโยชน์ใต้พื้นดินลึกเท่าใดก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดแผนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น เช่น เจ้าของที่ดินสามารถก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างได้เฉพาะอาคารตามประเภทและลักษณะตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดไว้หรือมีความสูงไม่เกินที่กฎหมายอนุญาตให้สร้างได้ หนึ่ง ข้อจำกัดสิทธิที่กฎหมายกำหนดตามตัวอย่างข้างต้นนั้นไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนก็มีผลใช้บังคับได้ (ประมวล สุวรรณศร, 2539 : 165) มาตรา 1338 ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งกำหนดโดยนิติกรรม หรือเป็นกรณีที่จะเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดสิทธิที่กฎหมายกำหนดโดยนิติกรรม ในการทำนิติกรรมเพื่อระบุงข้อจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อจำกัดสิทธินั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นการดำเนินการดังกล่าวจะไม่สมบูรณ์และใช้บังคับต่อบุคคลภายนอกไม่ได้

2) การจะจำยอม (Servitude)

เป็นทรัพย์สินที่ติดถอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบกระเทือนอำนาจกรรมสิทธิ์ของตนเอง หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์นั้น ตามมาตรา 1387 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ประโยชน์จากการจะจำยอม เรียกว่า “สามยทรัพย์” (Dominant property) ส่วนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องอยู่ในบังคับแห่งการจะจำยอม เรียกว่า “การยทรัพย์” (Servient property) (บัญญัติ สุชีวะ, 2559 : 338)

การจะจำยอมที่อสังหาริมทรัพย์เป็นการยทรัพย์ แบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่ (วิกรม รัชชูปวงชน, 2551 : 389) ประการแรก การจะจำยอมชนิดประกอบกรรม คือกรณีที่เจ้าของการยทรัพย์ต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบต่อทรัพย์สินของตน

โดยต้องยินยอมให้เจ้าของที่ดินอันเป็นสามยทรัพย์ดำเนินการบางอย่างเกี่ยวกับการยทรัพย์ได้ เช่น ต้องยอมให้เดินผ่านที่ดินของตน และประการที่สอง ภาระจำยอมชนิดคงเว้น คือ กรณีเจ้าของการยทรัพย์ต้องคงเว้น การใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สืบทอดของตน เช่น คงเว้นไม่ปลูกสร้างตึกสูง สำหรับความแตกต่างระหว่าง ภาระจำยอมทั้ง 2 ประการข้างต้น คือ ภาระจำยอมชนิดประกอบกรรม เจ้าของสามยทรัพย์สามารถเข้าไปในการยทรัพย์ได้ ส่วนภาระจำยอมชนิดคงเว้น เจ้าของสามยทรัพย์จะเข้าไปในการยทรัพย์ไม่ได้ และกรณีภาระจำยอมชนิดคงเว้น การจำกัดให้คงเว้นได้นั้นเฉพาะบางสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น คงใช้สอย แต่จะให้คงเว้นสิ่งอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 1336 ไม่ได้ มิเช่นนั้นแล้วจะไม่เป็นภาระจำยอม

การโอนสิทธิในทรัพย์สิทธิ

มาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริสุทธิ์ เว้นแต่นิติกรรมจะจัดทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้นั้นถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ มีได้ 2 ทาง ได้แก่

1. การได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยทางนิติกรรม เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาแลกเปลี่ยน สัญญาให้และสัญญาก่อตั้งภาระจำยอม (บัญญัติ สุชีวะ, 2559 : 67) เป็นต้น นิติกรรมเหล่านี้จะทำให้การได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิก็แต่เฉพาะทรัพย์สินที่กฎหมายรองรับเท่านั้น แต่ไม่สามารถทำนิติกรรมให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่นนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดรับรองไว้ นอกจากนี้การได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยทางนิติกรรมจะต้องเป็นการได้มาจากผู้ที่มีอำนาจจะโอนให้ได้ด้วย ถ้าได้มาจากผู้ที่

ไม่มีอำนาจจะโอนให้ได้ เช่น ได้จากผู้ที่มีใช้เจ้าของกรรมสิทธิ์ แม้การได้มานั้นจะเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่ทำให้ผู้นั้นได้มาซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์นั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่า “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน”

2. การได้มาซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม เช่น การได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์หรือการจ่ายอ้อมที่ได้มาโดยทางอายุความ หรือได้มาโดยผลของกฎหมาย (หลักส่วนควบหรือการครอบครองปรปักษ์) หรือคำพิพากษาของศาล หรือโดยมรดก เป็นต้น

4. หลักกฎหมายต่างประเทศ

การโอนสิทธิพัฒนาพรมมีหลายประเทศได้นำมาใช้แล้ว แต่ประเทศที่น่าสนใจที่ควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการโอนสิทธิพัฒนา คือ สาธารณรัฐจีน หรือ ไต้หวัน (Republic of China) เนื่องจากเป็นประเทศในเอเชียและมีสภาพแวดล้อมและมีระบบประมวลกฎหมายเหมือนประเทศไทย โดยกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐให้ใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนาได้มีจำนวน 2 ฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. กฎหมายการผังเมือง (Urban Planning Law) ค.ศ.2002

มาตรา 83-1 การจัดหาที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค การอนุรักษ์และบำรุงรักษาอาคารที่มีคุณค่าทางศิลปกรรมและอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งการจัดหาที่โล่งสาธารณะอาจใช้การดำเนินการโดยการโอนสิทธิพื้นที่อาคาร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทของพื้นที่ถ่ายโอนสิทธิในการโอนสิทธิพื้นที่อาคาร การกำหนดพื้นที่อาคารที่จะถูกโอนออกไป ช่วงขนาดพื้นที่ของสิทธิพื้นที่อาคาร เพดานสูงสุดของสิทธิพื้นที่อาคารที่จะโอนไปยังพื้นที่รับสิทธิสูตรการแลกเปลี่ยน วิธีการโอน การจ่ายเงินสำหรับสิทธิพื้นที่อาคาร กระบวนการและขั้นตอนในการโอน

2. กฎกระทรวงว่าด้วยการโอนความจุของพื้นที่อาคารในเขตเมือง (Regulations of Urban Building Capacity Transfer) ค.ศ.2004 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในมาตรา 83-1 ของกฎหมายการผังเมือง โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

- การใช้มาตรการ : การโอนสิทธิการพัฒนาให้ทำได้ในพื้นที่เมืองที่มีผังเมืองเท่านั้น

- พื้นที่ถ่ายโอนสิทธิ (ขายสิทธิ) ได้แก่
 - ที่ดินเอกชนมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 500 ตารางเมตรบนที่ราบและถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สงวน (reserved area) ในผังเมือง หรือถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ที่มีการรับรองจากทางราชการ
 - พื้นที่อาคารขนาดพื้นที่ไม่น้อยกว่า 500 ตารางเมตรบนที่ราบที่มีการใช้สอยเป็นที่โล่งสาธารณะ
 - ที่ดินเอกชนที่ถูกสงวนไว้เพื่อกิจการสาธารณูปโภคในผังเมือง
 - ที่ดินที่ได้กำหนดไว้ในผังแม่บทให้สามารถถ่ายโอนสิทธิการพัฒนาไปยังอาคารอื่นได้ภายในยานการใช้ประโยชน์ที่ดินเดียวกัน
- ขนาดของพื้นที่อาคารที่ยอมรับได้ในพื้นที่รับสิทธิขนาดของพื้นที่อาคารที่โอนไปยังพื้นที่รับสิทธิจะคำนวณโดยใช้สัดส่วนของราคาที่ดินปัจจุบันในพื้นที่รับสิทธิกับพื้นที่ถ่ายโอนสิทธิในเวลาที่เกิดขึ้น
- ลักษณะการโอน การโอนสามารถดำเนินการได้หลายครั้ง ยกเว้นกรณีของการโอนสิทธิการพัฒนาที่พื้นที่ถ่ายโอนสิทธิมีจุดประสงค์เพื่ออนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่า
- ขอบเขต การโอนจะทำได้เฉพาะในพื้นที่ภายใต้แผนแม่บทเดียวกันเท่านั้น
- พื้นที่อาคารที่จะโอนสิทธิจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของพื้นที่อาคารที่อนุญาต และให้สูงสุดได้ไม่เกินร้อยละ 40

วิเคราะห์

การโอนสิทธิพัฒนาเป็นมาตรการที่หน่วยงานของรัฐใช้เพื่อชดเชยค่าเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ถูกจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่ง (พื้นที่สงวนสิทธิพัฒนา) เพื่อโอนสิทธิที่ถูกจำกัดนั้นไปยังพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ได้รับสิทธิการพัฒนาได้มากกว่าสิทธิที่ใช้บังคับในบริเวณนั้น ซึ่งมีลักษณะที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งกับภาระจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องเว้นการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เกินอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (Floor Area Ratio : FAR) ตามแต่ประเภทที่ดินที่จะถูกกำหนดไว้ในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ. โดยจะต้อง

พิจารณาว่าการดำเนินการการโอนสิทธิพัฒนาที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีข้อดีข้อเสียอย่างไร และจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวคิดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ หรือในทางตรงกันข้ามจะก่อให้เกิดความยุ่งยากและปัญหาในการใช้บังคับหรือปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร และอีกทางหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะสามารถดำเนินการตามช่องทางของกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 หรือหากภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถอนุโลมนำมาใช้กับการโอนสิทธิการพัฒนาได้ ก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดให้สิทธิการพัฒนาเป็นทรัพย์สินสิทธิประเภทหนึ่งขึ้นใหม่ และกำหนดให้มีกระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องนี้เป็นพิเศษ ให้แตกต่างไปจากกรณีทรัพย์สินตามกฎหมายทั่วไป

เมื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสียแล้ว เห็นการกำหนดให้การโอนสิทธิการพัฒนา ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อดีที่เห็นได้ชัดและถือได้ว่ามีความสำคัญต่อสถานะทางกฎหมาย อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่น และมั่นใจแก่ผู้ที่ดำเนินการซื้อขายสิทธิการพัฒนา คือ หากมีการทำข้อตกลงการซื้อขายสิทธิหรือทำสัญญาเป็นหนังสือและไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในที่นี้หมายถึง เจ้าพนักงานที่ดินจะทำให้สิทธิที่มีการซื้อขายสิทธินั้นเป็นสิทธิที่มีสถานะรับรองโดยกฎหมายเสมือนเป็นทรัพย์สินสิทธิประเภทภาระจำยอม และสามารถใช้อย่างอื่นได้กับบุคคลทั่วไป โดยอาจตกลงกันให้มีการสลักหลังโฉนดระบุถึงภาระจำยอมนี้ได้ด้วย ส่วนข้อเสียของแนวทางนี้ คือ เนื่องจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรมรายได้หลักกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะหลักเจตนาหรือเจตจำนงของคู่สัญญา ซึ่งคู่สัญญาจะตกลงกันเป็นเช่นไรก็ได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงหรือก้าวล่วงได้ ผู้ขายสิทธิและผู้ซื้อสิทธิอาจตกลงกันนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมก็ได้ เช่น อาจตกลงเรื่องระยะเวลาที่จะผูกพันกัน ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่ตกลงกันไว้แล้วข้อผูกมัดย่อมสิ้นผลไป สำหรับข้อเสียกรณีอาจส่งผลกระทบต่อหลักการและแนวคิดของผังเมืองรวม จนอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนาได้

นอกจากนี้ หากกำหนดให้การโอนสิทธิการพัฒนา มีลักษณะเช่นเดียวกับการโอนทรัพย์สินสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากการซื้อขายสิทธิไม่ได้ทำเป็นหนังสือและไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ความตกลงหรือข้อผูกพันดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นบุคคลสิทธิไม่ใช่ทรัพย์สินสิทธิและไม่สามารถใช้บังคับบุคคลทั่วไปได้ (มาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ข้อเสียอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องการประสานงานและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการจดทะเบียนทรัพย์สินสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องไปจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งสังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือการควบคุมหรือกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร หากมีกรณีและผู้ซื้อขายสิทธิการพัฒนาจดทะเบียนโดยมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากที่กำหนดในผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถไปบังคับให้ต้องดำเนินการตามที่กำหนดในผังเมืองรวมได้ นอกจากนี้หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียนซื้อขายสิทธิการพัฒนา ก็จำเป็นต้องประสานขอข้อมูลไปยังกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

การกำหนดให้การโอนสิทธิการพัฒนาเป็นมาตรการทางกฎหมายในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ..... ซึ่งออกตามความในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 หากพิจารณาตามมาตรา 22 ซึ่งกำหนดให้ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมโดยแสดงข้อมูลภูมิประเทศ ระดับชั้นความสูง และพิกัดภูมิศาสตร์

(3) แผนผังที่ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยใช้มาตราส่วนตามความเหมาะสมที่มี ความละเอียดเพียงพอให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจได้ง่าย สามารถเชื่อมโยงกับ แผนที่ดิจิทัลที่เป็นมาตรฐานสากลตามเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการการคมนาคมและการขนส่ง โดยแสดงการเชื่อมต่อโครงข่าย การคมนาคมและการขนส่งไว้ด้วย

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการ
สาธารณะ

(จ) แผนผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ฉ) แผนผังแสดงผังน้ำ

(ข) แผนผังอื่นๆ ที่จำเป็น ในกรณีที่มีผังเมืองรวมไม่มีสาระสำคัญประการใด
ตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) หรือ (ฉ) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง
หรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุ
เหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองรวมนั้นด้วย

(4) รายการประกอบแผนผัง

(5) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไป
ตาม วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมและแผนผังตาม (3) ทุกประการ ดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทและขนาดกิจการ

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด ความสูง และลักษณะของอาคาร

(ค) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลง
ที่ดินที่ใช้เป็น ที่ตั้งอาคาร

(ง) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
หรืออัตราส่วน พื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมดินของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่
ใช้สอยรวมของอาคาร

(จ) ระยะถอยร่นจากแนวธรรมชาติ ถนน แนวเขตที่ดิน อาคาร แหล่งทรัพยากร
น้ำสาธารณะ และสถานที่อื่นๆ ที่จำเป็น รวมทั้งพื้นที่แนวกั้นชนด้วย

(ฉ) ขนาดของแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

(ข) ข้อกำหนดอื่นที่จำเป็นโดยรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามคำแนะนำของ
คณะกรรมการผังเมือง ในกรณีที่ผังเมืองรวมไม่มีข้อกำหนดประการใดตาม (ก) (ข) (ค)
(ง) (จ) (ฉ) หรือ (ข) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะ
กรรมการผังเมืองจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผล
ดังกล่าวไว้ในผังเมืองรวมนั้นด้วย

(6) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของผังเมืองรวม ซึ่งอาจเป็นแนวทางในการปรับอัตราส่วนพื้นที่อาคารตาม (5) (ค)

แนวทางในการใช้มาตรการด้านการเงิน การคลัง หรือแนวทางที่เหมาะสมเพื่อแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนา หรือเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

จะเห็นได้ว่าข้อดีของการกำหนดให้การซื้อขายสิทธิการพัฒนาเป็นมาตรการหนึ่ง เพื่อปฏิบัติตามและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ตามมาตรา 22 (6) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 คือ เป็นกรณีที่ผังเมืองรวมสามารถกำหนด นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง รวมได้ เช่น บริเวณพื้นที่ที่จะให้มีการซื้อขายสิทธิการพัฒนารวมถึงจำนวนหรือปริมาณ พื้นที่สูงสุดที่จะให้สามารถซื้อขายกันได้

ข้อดีประการต่อไป คือ เมื่อกำหนดเป็นมาตรการในผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแล ตลอดจน บริหารงานในส่วนที่เกี่ยวข้องและสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลการใช้บังคับ และอาจปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในอนาคตได้ต่อไป

ข้อเสียประการสำคัญของการกำหนดเป็นเพียงมาตรการในผังเมืองรวม คือ ความเชื่อมั่นของผู้ซื้อและผู้ขายสิทธิในการพัฒนาอาจไม่มากเท่ากรณีการจดทะเบียน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และมีการสลักหลังโฉนดเป็นหลักฐาน และหากในการซื้อขายสิทธิ ไม่มีการบันทึกเป็นหลักฐานและเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปอาจส่งผล กระทบต่อภาพรวมในการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนี้ได้ เนื่องจากอาจมีข้อพิพาทอันนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีซึ่งมีที่มาจากการไม่รู้ข้อผูกพันหรือเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นในส่วน ที่เกี่ยวกับการซื้อขายสิทธิการพัฒนาได้

สรุป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในทางทรัพย์สินโดยเฉพาะเรื่องภาระจำยอมแล้ว สามารถสรุปได้ว่ากรณีโอนสิทธิพัฒนาเป็นกรณีที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในบริเวณที่ถูกจำกัด สิทธิตกลงที่จะโอนสิทธิในการก่อสร้างอาคารของตนตามเงื่อนไขที่กำหนดในผังเมืองรวม ให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในบริเวณที่ถูกจำกัด จึงอาจเปรียบเทียบกับภาระ จำยอมอันเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง คือ เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างเพื่อ ประโยชน์แก่สังหาริมทรัพย์รายอื่น แต่อย่างไรก็ตาม แม้การโอนสิทธิพัฒนาจะมี

ลักษณะใกล้เคียงกับการกระจายยอม แต่ก็ยังเป็นกรณีที่ไม่ครอบคลุมประกอบโดยเฉพาะกรณี การโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินซึ่งเป็นมาตรการที่ดำเนินการตามกฎหมาย ผังเมือง เพราะการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินมีความแตกต่างกันตาม แต่ละประเภทที่ดิน ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมตามสภาพการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป จากกรณีดังกล่าวนี้อาจทำให้ยังเกิดความไม่ชัดเจนที่จะกำหนดให้ มาตรการโอนสิทธิพัฒนาถือเป็นทรัพย์สินสิทธิประเภทการกระจายยอมตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาหรือแนวคำวินิจฉัย ของศาล ตลอดจนเอกสารทางวิชาการต่างๆ ก็ยังไม่ปรากฏกรณีใดที่สามารถนำมาเทียบเคียง ให้มาตรการการโอนสิทธิพัฒนาสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

จะเห็นได้ว่ามาตรการโอนสิทธิพัฒนาเป็นมาตรการส่งเสริมเพื่อให้เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมได้เต็มศักยภาพด้านที่ตั้งและโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข โภค และการสาธารณสุขการของบริเวณ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนั้นๆ และเป็นมาตรการสร้างความเป็นธรรม (Corrective Measure) เพื่อให้การชดเชยเยียวยาแก่เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคาร เหนือที่ดินของผู้อื่นที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับผังเมืองรวมหรือกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องให้ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ เช่น พื้นที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคาร อนุรักษ์ พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ฯลฯ โดยให้สามารถถ่ายโอน (ขาย) พื้นที่ อาคารตามอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ ไปยังพื้นที่รับโอน (ซื้อ) ได้แก่ บริเวณพื้นที่ที่ผังเมืองรวมส่งเสริมให้มีการพัฒนา เช่น พื้นที่ ย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟพาณิชยกรรม ฯลฯ

ตัวอย่างตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ข้อ 30 ที่ดินประเภท ก.5 เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นชุมชนและศูนย์กลางการให้บริการทางสังคมและการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ให้มีอัตราส่วนพื้นที่ อาคารรวมต่อพื้นที่ดินไม่เกิน 1 : 1 และอาคารต้องมีความสูงไม่เกิน 12 เมตร โดยวัด จากระดับถนนถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor

Area Ratio : FAR) หมายความว่า อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร คือ ที่ดินประเภท ก.5 ถ้าแปลงที่ดินขนาด 1 ไร่ (1,600 ตารางเมตร) ตั้งอยู่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ก.5 ซึ่งกำหนดค่า FAR = 1 แสดงว่า เจ้าของที่ดินสามารถปลูกสร้างอาคารที่มีพื้นที่อาคารรวมทั้งหมดได้ไม่เกิน 1 เท่า ของขนาดแปลงที่ดิน ซึ่งก็คือไม่เกิน 1,600 ตารางเมตร และต้องสร้างอาคารไม่สูงเกิน 12 เมตรด้วย ดังนั้น หากจะสร้างอาคารต้องอยู่ภายใต้สองเงื่อนไขดังกล่าว

แต่ถ้าตามกฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ข้อ 18 ที่ดินประเภท พ.1 เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชยกรรมของชุมชน เพื่อกระจายกิจกรรมการค้าและการบริการที่อำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณชานเมือง โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินไม่เกิน 5 : 1 ดังนั้น ถ้าแปลงที่ดินขนาด 1 ไร่ (1,600 ตารางเมตร) ตั้งอยู่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม พ.1 กำหนดค่า FAR = 1 แสดงว่า เจ้าของที่ดินสามารถปลูกสร้างอาคารที่มีพื้นที่อาคารรวมทั้งหมดได้ไม่เกิน 5 เท่า ของขนาดแปลงที่ดิน คือ ไม่เกิน 8,000 ตารางเมตร

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าในที่ดินแต่ละประเภทจะมีการใช้ประโยชน์ไม่เท่ากัน บางบริเวณมีการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมาก บางบริเวณมีการจำกัดความสูงซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละบริเวณแล้วแต่สภาพหรือกฎหมายบริเวณนั้น ดังนั้น หากนำการโอนสิทธิการพัฒนาไว้ในบริเวณที่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ในส่วน of ข้อเสนอแนะนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการโอนสิทธิพัฒนา ในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผังเมืองรวม พ.ศ. ฉบับใหม่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินซึ่งยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ควรคำนวณอัตราส่วนการรับโอนสิทธิโดยนำราคาประเมินที่ดินของพื้นที่โอนสิทธิและ

ราคาประเมินที่ดินของพื้นที่รับโอนสิทธิมาคำนวณเปรียบเทียบกับมีสัดส่วนความแตกต่างของราคาเท่าใด และให้นำสัดส่วนความแตกต่างของราคานั้นเป็นอัตราส่วนการรับโอนสิทธิที่จะพึงมีได้

ให้แปลงที่ดินที่รับโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่งมีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบจากที่กำหนดไว้สำหรับที่ดินประเภทนั้น ทั้งนี้ การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินในทุกกรณีรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบ

2. ให้ผู้ที่ประสงค์จะโอนและรับโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินซึ่งยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จัดทำเอกสารแสดงรายละเอียดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่ประสงค์จะโอนและรับโอน รวมทั้งแจ้งต่อกรุงเทพมหานครพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องตามแบบที่กรุงเทพมหานครกำหนด เมื่อกรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบเอกสารตามวรรคหนึ่งแล้วเห็นว่าครบถ้วนและถูกต้องให้กรุงเทพมหานครออกเอกสารรับรองการโอนอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามแบบที่กรุงเทพมหานครกำหนด มอบให้แก่ผู้โอนสิทธิและผู้รับโอนสิทธิ รวมทั้งให้กรุงเทพมหานครเก็บสำเนาเอกสารดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556.

Ministerial Act for Enforcing Bangkok Master Plan B.E.2556

เกียรติศักดิ์ จันทรา. (2560). *รูปแบบการโอนสิทธิการพัฒนาที่เหมาะสมกับการพัฒนาผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต*. วิทยานิพนธ์การผังเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Chantra, Kiattisak. (2017). *Suitable Types of Transfer of Development Rights for Future Development on Thailand's City Plans*. Thesis of Master Degree in Urban Planning, Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University.

คู่มือประกอบการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร กฎกระทรวง
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556. สำนักผังเมือง
กรุงเทพมหานคร

Compliance Manual of the Principle City Plan of Bangkok, Ministerial Act
of Enforcement on Bangkok Principle City Plan B.E. 2556. Department
of City Planning and Urban Development, Bangkok

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน. (2551). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินสาขาวิชา
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-8. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ
: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Rakpuangchon, Vikorn. (2008). *A Set of Lecture Documents for Property
Laws, Sukhothai Thammathirat Open University, units no 1-8*. 6th
edition. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.

บัญญัติ สุชีวะ. (2559). คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 17 ปรับปรุงแก้ไข
เพิ่มเติมโดยไพโรจน์ วายุภาพ. กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ พับลิชชิ่ง จำกัด.

Sucheewa, Bunyat. (2016). *An Explanation on Property Laws*, 17th edition,
revised by Pairoj Varyuparp. Bangkok : Krung Siam Publishing Co., Ltd.

ประชุม โฉมฉาย. (2556). ภาษาละตินสำหรับนิติศาสตร์และสังคมศึกษา. กรุงเทพฯ :
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

Chomchaai, Prachoom. (2013). *Latin Language for Laws and Social Studies*.
Bangkok : Part of Lecture Textbook and Document Project, Faculty
of Law, Thammasat University.

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2526). การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วารสารตุลพาห, 30(3).

Sapsaeng, Praphan. (1983). *Expropriation*. Dulaparha Journal. 30(3).

ประมุข สุวรรณสร. (2539). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งว่าด้วยทรัพย์ แก้ไขเพิ่ม
เติมโดยนายพัฒน์ เนียมบุญชู. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

Suwannasorn. Pramool. (1996). *An Explanation on Thai Civil and
Commercial Code: Property Laws*, revised by Pat Niumkoonchorn.
Bangkok : Niti Bannakan.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

Civil and Commercial Code

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

Town Planning Act B.E. 2518

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

Building Control Act, B.E. 2522

วราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Wisarootpitch, Worapoj. (1995). *Constitutional Rights and Freedoms*.
Bangkok: The Thailand Research Fund.

ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Koosuwan, Supachet. (1997). *Legality of Expropriation Regarding Thai Legal
System*. Thesis of Master Degree in Law, Faculty of Law, Thammasat
University.

สาริศา เพชรล้วน. (2558). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืน
กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Petchluan, Sarisar. (2015). *Legal Issues on Rights Protection and Ownership
Restoration for Expropriated Owners regarding Expropriation Act
B.E. 2530*. Thesis of Master Degree in Law, Dhurakig Pundit University.

เสนีย์ ปราโมช. (2551). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะ
ทรัพย์*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : พลสยามพริ้นติ้ง.

Pramot, Senee. (2008). *An Explanation on Thai Civil and Commercial
Code: Property Laws*, 1st Edition. Bangkok: Pol Siam Printing.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2527). *Transfer of Development Rights: New Tool and Technique for Urban Development and historic preservation*. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศิลปากร ฉบับที่ 4.

Piromreun, Sitthiporn. (1984). *Transfer of Development Rights: New Tool and Technique for Urban Development and historic preservation*. Academic Journal, Faculty of Architecture, Silpakorn University, 4th issue.

สุภัชฌา อนวัชพงศ์พันธ์. (2557). *การวิเคราะห์การพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่เมืองตามกรอบการโอนสิทธิการพัฒนาในร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3). การค้นคว้าอิสระการวางแผนชุมชนเมืองและ สภาพแวดล้อมมหาดินคดี บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร*.

Anawatchapongphan, Supatchayar. (2014). *An Analysis on Physical Development of Urban Areas according to the Framework of Transfer of Development Rights on Bangkok Principle City Plan (3rd revision)*. Independent Study for City Planning on Urban Community and Its Surroundings, Graduate School, Silpakorn University.

อานนท์ มาเฝ้า. (2560). *กรรมสิทธิ์*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Mamao, Arnon. (2017). *Ownership*. Bangkok: Part of Lecture Textbook and Document Project, Faculty of Law, Thammasat University.

American Jurisprudence }, 2th edition Vol.26. New York : Lawyer Copperative Pubishing, 1996.

William Fulton, Jan Mazurek, Rick Pruetz, Chris Williamson. *EXECUTIVE SUMMARY. A Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy*. June 2004.