

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

การที่บุคคลต้องการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ก็ต้องหมายความว่าทรัพย์สินนั้นให้ความสำคัญหรือให้ประโยชน์แก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น เช่นเดียวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งที่ดินมีความสำคัญพอสรุปได้ 6 ประการ ดังนี้

1. มีความสำคัญในการดำรงชีพ มนุษย์เกิดมาในโลกย่อมมีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัย 4 ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ทั้งหลาย นับตั้งแต่เกิดจนตายก็ต้องอาศัยที่ดินเป็นหลัก

2. มีความสำคัญในทางการปกครอง เมื่อที่ดินมีความสำคัญดังกล่าวแล้วในข้อ 1 มนุษย์จึงเกิดมีการหวงห้ามหรือหวงแหนที่ดินกันขึ้น โดยแบ่งการครอบครองที่ดินเป็นประเทศนั้นประเทศนี้ และภายในของแต่ละประเทศประชาชนเจ้าของประเทศก็ยังมีแบ่งเขตการครอบครองกันอีก ถ้าจะไม่จัดระบบการปกครองที่ดินให้รัดกุมและเหมาะสมแล้ว มนุษย์ก็จะแย่งการครอบครอง บุกรุกที่ดินซึ่งกันและกัน

3. มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงที่ดินให้เกิดผลผลิตมากยิ่งขึ้นย่อมจะบังเกิดผลดีแก่ประชากรในทางเศรษฐกิจของชาติ

4. มีความสำคัญเกี่ยวกับการสังคม มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเพื่อป้องกันไม่ให้คนส่วนน้อยมีที่ดินมาก และให้คนส่วนมากได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่อประโยชน์แก่สังคม โดยไม่มีฐานะแตกต่างกันจนเกินไป ความสามัคคีก็จะเกิดมีแก่ประชาชนซึ่งเป็นผลดีแก่ประเทศ

5. มีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถ้าพลเมืองต่างมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองตามความเหมาะสมแก่การครองชีพแล้ว ย่อมจะพอใจในระบอบการปกครองก่อให้เกิดความรักความหวงแหนประเทศ เพราะต่างก็ถือว่าเป็นการป้องกันทรัพย์สินของตนเอง



ตามหลักกฎหมายมหาชน(public law) นั้นมีหลักทั่วไปว่าสิ่งที่เป็นประโยชน์มหาชนหรือสาธารณประโยชน์นั้นมีความสำคัญยิ่งและมีเหนือประโยชน์ของเอกชน ตามหลักที่เรียกว่า “The Paramount of Public Interest” ดังนั้นหลักดังกล่าวนี้จึงสามารถที่จะใช้เป็นข้อยกเว้นของหลักความศักดิ์สิทธิ์และความยิ่งใหญ่ของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลหรือการจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนด้วย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลายฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนก็ดี หรือการรอนสิทธิในที่ดินก็ดี หรือในการเวนคืนที่ดินของเอกชนก็ดี ตามที่ได้ศึกษาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าเหตุผลสาระสำคัญที่จำต้องทำการจำกัดการใช้สิทธิเอกชนหรือการรอนสิทธินั้นล้วนแต่มีเหตุผลความจำเป็นที่ความชอบธรรมที่จะกระทำเช่นนั้นได้ประการสำคัญคือ เหตุผลที่สำคัญนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม

มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยผลที่เกิดจากการใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังมีความไม่พอดี และไม่สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายบางประการที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนภายใต้กฎหมายอาคารดังต่อไปนี้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารปัจจุบันนี้ หากจะพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถพิจารณาได้ 3 กรณีคือ

### 1.เขตเพลิงไหม้

แม้จะเป็นเขตเพลิงไหม้ซึ่งกฎหมายควบคุมอาคารมีส่วนเข้าไปจำกัดสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ก็เห็นได้ว่ากฎหมายจะได้จำกัดระยะเวลาไว้ซึ่งระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะถือได้ว่าจะถือได้ว่าเป็นการบั่นทอนการใช้สิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินมากไป นอกจากนั้นแล้วการพิจารณาปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาเรื่องสำคัญๆ อีกหลายประการประกอบด้วยซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์และเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของประชาชนด้วย ในขณะที่เดียวกันกฎหมายยังได้จำกัดกรอบระยะเวลาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในสองปีนับแต่วันที่ใช้บังคับประกาศดังกล่าวด้วย ถ้ามิได้ดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในกำหนดระยะเวลาสองปีให้

ประกาศการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เป็นอันยกเลิกไป ซึ่งเป็นมาตรการการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินด้วย

อนึ่งหากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินเขตเพลิงไหม้ ต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดยให้นำกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาให้ยุติสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารเกี่ยวกับเขตเพลิงไหม้นั้น กฎหมายไม่ได้แทรกแซงหรือจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชน เพราะกฎหมายได้สร้างหลักเกณฑ์เพื่อแก้ไขเยียวยาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเจ้าของ

## 2. การจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนซึ่งเกี่ยวกับด้านความสูง(vertical)

ผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลของการจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนซึ่งเกี่ยวกับความสูงของอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อความปลอดภัยจากเพลิงไหม้ เพื่อให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอ และควรป้องกันความแออัดของพื้นที่และเหตุผลในด้านสุนทรียศาสตร์ และการจำกัดความสูง โดยมีวัตถุประสงค์ในด้านอื่น เช่น พระราชบัญญัติเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ.2478 จำกัดความสูงเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 จำกัดความสูงเพื่อปกป้องและคุ้มครองสาธารณภัย ตลอดจนการจำกัดความสูงสำหรับพื้นที่พระราชฐาน เนื่องจากคำนึงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพยิ่งของชาวไทย

## 3. การจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนซึ่งเกี่ยวกับด้านพื้นราบ(horizontal)

ในการนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงการกำหนดระยะถอยร่นและพื้นที่ว่างของอาคารในกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่าง จากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 และกฎกระทรวงฉบับที่33 แบ่งแยกการกำหนดระยะถอยร่นและพื้นที่ว่างตามลักษณะของอาคาร ได้ 9 ประเภท กล่าวคือ

- 1) คี๊กลแวงและห้องแถว
- 2) อาคารพาณิชย์
- 3) โรงงานอุตสาหกรรม
- 4) อาคารสาธารณะ(โรงแรมรศพ หอประชุม โรงเรียน ภัตตาคาร หรือโรงพยาบาล)

- 5) อาคารที่กฎหมายกำหนดเป็นพิเศษ
- 6) สถานีบริการอัดฉีดน้ำมันยานยนต์
- 7) คลังสินค้า
- 8) อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป
- 9) อาคารขนาดใหญ่พิเศษและอาคารสูง

การกำหนดระยะถอยร่น แบ่งได้ 3 ประเภท คือ ระยะถอยร่นด้านหน้า (มีเพื่อการขยายถนน แต่ในขณะเดียวกันก็เพื่อความเพียงพอของแสง อากาศ รวมถึงเพื่อประโยชน์อย่างอื่นด้วย) ระยะถอยร่นด้านข้าง(เพื่อความเพียงพอของแสง อากาศ) และระยะถอยร่นด้านหลัง (ทางหนีไฟ)ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเป็นทางหนีไฟเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ รวมทั้งเป็นทางเข้าไปดับเพลิงของเจ้าหน้าที่ดับเพลิงนอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในด้านความปลอดภัยของแสง การถ่ายเทของอากาศ อย่างเช่นในกรณีของกรุงเทพมหานครนั้นที่ว่างทางเดินหลังคึกแถว กว้าง 2.00 เมตร ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 76(4)

### ข้อเสนอแนะ

การกำหนดระยะถอยร่นในกรณีที่ใช้กับคึกแถวที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยรวมก็เพื่อความเพียงพอในด้านแสงสว่าง อากาศ ความปลอดภัยในทางจราจร และเพื่อขยายถนนในอนาคต เห็นได้ว่าเหตุผลประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้มีระยะถอยร่นที่ก็เพื่อรอกการเวนคืนเพื่อการขยายถนนทำให้เอกชนต้องทำพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นที่ว่างโดยใช้ประโยชน์อะไรมิได้เลย ผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลในด้านแสงสว่าง อากาศ และความปลอดภัยในทางจราจร ซึ่งเป็นเหตุผลในด้านประโยชน์ของมหาชน(public interest )แต่ไม่เห็นด้วยกับการที่ต้องให้เอกชนเจ้าของที่ดินต้องเว้นระยะถอยร่นเพื่อรอกการเวนคืนเพื่อตัดถนน ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นเหตุผลที่ไม่เหมาะสม เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดินดังกล่าว ดังนั้นในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่เอกชนผู้ถูกจำกัดสิทธิ กล่าวคือ ถือเป็นการสมควรที่ต้องเวนคืนระยะถอยร่นริมทางสาธารณะให้เป็นของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 มาตรา 21 มีสาระสำคัญว่า ในส่วนของเงินค่าทดแทนกรณีการเวนคืนนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินฯ กำหนดว่าเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย