



คุณสุพินท์ เรียนศรีวิไล

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาคารระดับกระบี่มือหนึ่งของประเทศไทย หรือเป็นที่รู้จักกันนาม “คัมภีร์กฎหมายอาคารเคลื่อนที่” มีความเชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์ คำนวณ และเรียบเรียงข้อมูลกฎหมายอาคารที่มีอยู่มากมาย และกระจัดกระจายกันอยู่ตามแหล่งต่างๆ และยากต่อการใช้งานให้กลายมาเป็นรูปเล่มที่สะดวกต่อการค้นหาในหนังสือเล่มหนา “กฎหมายอาคาร” ของสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ ที่ปรากฏมาแล้วถึง 2 Version สิ่งนี้ถือเป็นคณูปการอย่างยิ่งยวดต่อวงการผู้ออกแบบและก่อสร้าง รวมทั้งวงการศึกษามหาวิทยาลัยที่ให้มีแหล่งข้อมูลอ้างอิงทางกฎหมายขึ้นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการศึกษาของตนเอง

นอกเหนือจากการเป็นสถาปนิกอาชีพในบริษัทออกแบบแถวหน้า คุณสุพินท์ยังมีงานอดิเรกที่ทำเป็นประจำคือ ดูแลศูนย์ข้อมูลกฎหมายอาคารของสมาคมสถาปนิกสยามฯ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกฎหมายต่างๆ ให้สมาชิกได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ และใช้เวลาว่างถ่ายทอดความคิดเชิงวิเคราะห์ต่อกฎหมายฉบับใหม่ๆ ที่ประกาศบังคับใช้ไว้อย่างแหลมคม เพื่อให้บรรดาผู้ออกแบบทั้งหลายได้เข้าใจและใช้งานกฎหมายอาคารได้อย่างถูกต้อง

กฎหมายผังเมืองกำลังจะเปลี่ยนแปลง

สุพินท์ เรียนศรีวิไล

supinr@gmail.com

กฎหมายผังเมืองในปัจจุบัน

ยังจะมีใครจำได้อยู่หรือเปล่าก็ไม่รู้ ว่ากฎหมายผังเมืองฉบับแรกของไทยคลอดออกมานับได้ตั้งแต่ 56 ปีก่อนโน้น นั่นคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495

กฎหมายฉบับนี้ระหว่างที่มีลมหายใจอยู่ คงจะไม่ค่อยมีบทบาทสักเท่าไร เพราะแค่กว่าจะเริ่มมีหน่วยงานดูแลเป็นเรื่องเป็นราวคือ สำนักผังเมือง ก็ปาเข้าไป พ.ศ. 2505 (ต่อมาเปลี่ยนเป็นกรมการผังเมือง และปัจจุบันรวมกับกรมโยธาธิการเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง)

นั่นมันหลังจากที่เทศบาลนครกรุงเทพว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาอเมริกันมาวางผังเมืองกรุงเทพ-ธนบุรีตั้งนาน (สมัยนั้นกรุงเทพฯ ยังไม่ได้รวมกับธนบุรี) ฝรั่งเศสออกราว 3 ปี มาเสร็จเอาปี พ.ศ. 2503 จึงได้ผังเมืองอันแรกของประเทศไทย เรียกกันติดปากในสมัยนั้นว่า “ผังลิทซ์ฟิลด์” ตามชื่อของบริษัทที่ปรึกษา ผังลิทซ์ฟิลด์ฉบับนี้ไม่ได้เป็นกฎหมายใช้บังคับอะไร เพียงแต่ถูกใช้เป็นตัวแบบของผังเมืองที่มีการจัดทำขึ้นในระยะต่อมา

ส่วนสำนักผังเมืองที่ตั้งขึ้นมาก็พยายามจะวางผังเมืองในหลายๆ เมือง แต่จนแล้วจนรอดก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ เนื่องจากกฎหมายเขียนไว้ไม่เอื้ออำนวย จนกระทั่งต้องปฏิรูปกฎหมายผังเมืองกันใหม่ และได้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยมีการปรับปรุงแก้ไขอีกสองครั้ง คือ ใน พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ เกิดมาหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และได้รับการกล่าวขวัญกันว่าเป็นกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของไทยในขณะนั้น เพราะว่ายอมให้ชาวบ้านชาวเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ใหม่มากในตอนนั้น

กฎหมายผังเมืองฉบับนี้ ทำให้มีการวางผังเมืองและใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่และชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ มาจนถึงปัจจุบัน โดยผังเมืองรวมฉบับแรกตามพระราชบัญญัติ 2518 นี้ ออกมาใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 2526 เป็นผังเมืองรวมระยะของ จากนั้นก็มีผังเมืองรวมเกิดขึ้นและเวียนว่ายตายเกิด จนถึงในปัจจุบันมีผังเมืองรวมที่กำลังใช้บังคับอยู่ประมาณสัก 80 ฉบับเห็นจะได้

แต่ปัญหาของกฎหมายผังเมืองฉบับนี้ก็ไม่น้อย ที่เห็นชัดๆ ก็คือ ปัจจุบันเรามีแต่ผังเมืองรวม ไม่เคยมีผังเมืองเฉพาะ เพราะการจะออกกฎหมายผังเมืองเฉพาะสักฉบับมันยากเย็นแสนเข็ญ แค่จะออกกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมสักฉบับก็ว่ายากแล้วเพราะต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนร้อยแปด แต่การออกผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

ผังเมืองรวมก็ผลิตกันไม่ค่อยทัน ฉบับหนึ่งๆ มีอายุ 5 ปี ก่อนหมดอายุ 1 ปีก็จะเริ่มทำอันใหม่ เวลาผ่านไปจนกระทั่งหมดอายุแล้ว กฎหมายก็ยอมให้ต่ออายุได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี รวมเบ็ดเสร็จก็ 7 ปี แต่เมื่อต่ออายุครบแล้วฉบับใหม่ซึ่งทำมาแล้ว 3-4 ปีก็ยังไม่ออกมาเสียที ก็เท่ากับว่าท้องที่หรือชุมชนนั้นต้องเว้นวรรคการใช้บังคับผังเมืองรวมไปเลย และเป็นช่องโหว่ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมได้ในระหว่างที่ผังเมืองรวมฉบับใหม่ยังไม่ออก อย่างไรก็ตาม มีผังเมืองรวมที่หมดอายุไปโดยยังไม่มีฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับอยู่ถึงประมาณ 70 ฉบับ หรือกว่า 45% ของผังเมืองรวมทั้งหมด ไม่ใช่บ่อยๆ เลย

นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์ในเรื่องของการจัดทำผัง เช่น ขาดบุคลากร (โดยเฉพาะในท้องถิ่น) การจัดทำเป็นไปอย่างล่าช้า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สมบูรณ์ดี การปฏิบัติตามผัง การพัฒนาให้เป็นไปตามผัง และมาตรการในการควบคุมต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงการจัดการเสียมาก

ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง

ตอนนี้ก็คงจะถึงเวลาที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายผังเมืองกันอีกรอบแล้ว เพราะขณะนี้กรมโยธาธิการและผังเมือง กำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่ขึ้น และได้แจกจ่ายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปประกอบการพัฒนาปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมในขั้นต่อไป และเมื่อปลายเดือน ม.ค. 2552 นี้เองก็เพิ่งมีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นในลักษณะ Focus Group จากภาคราชการและเอกชน

ประเด็นหลักๆ ในการแก้ไขก็อย่างเช่น...

ผังเมือง 6 ประเภท

เดิมมีแค่ 2 อย่างคือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะแบ่งผังเมืองออกเป็นถึง 6 ประเภท ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะเบื้องต้น และผังเมืองเฉพาะ โดย 3 ประเภทแรกจะเป็นผังในระดับนโยบาย ส่วน 3 ประเภทหลังจะเป็นผังในระดับปฏิบัติ

คณะกรรมการผังเมือง 3 ระดับ

เดิมมีคณะกรรมการผังเมืองอยู่คณะเดียว แต่ในร่างฯ นี้จะมีคณะกรรมการถึง 3 ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการผังเมือง และ คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

ระดับสูงสุดคือ คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ ให้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศและเรื่องสำคัญๆ ที่ควรกำหนดโดยฝ่ายบริหารระดับสูง กรรมการชุดนี้มี 28 คน นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการกันเลย

สำหรับคณะกรรมการผังเมือง มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบไปพอสมควร กรรมการจำนวน 28 คน ครั้งหนึ่งจะเป็นข้าราชการประจำโดยตำแหน่ง ที่เหลือก็จะเป็นการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ในส่วนที่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็เห็นจะมี “ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ หรือ

สิ่งแวดลอม จำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองจำนวนเจ็ดคน”

ตรงนี้จะคงจะพอมองเห็นว่าผู้ร่างคงจะยังมองไม่เห็นความสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพทางสถาปัตยกรรมผังเมืองเท่าที่ควร จึงไม่ได้กำหนดให้นายกหรือผู้แทนจากสภาสถาปนิกเป็นกรรมการโดยตำแหน่งไปเลย เข้าใจว่าทางสภาสถาปนิกคงจะได้ท้วงติงในเรื่องนี้ไปแล้ว

ส่วนคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดก็เป็นการโอนย้ายกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่จังหวัด นัยว่าเพื่อให้กระบวนการวางผังเมืองมันรวดเร็วขึ้นด้วย มีอำนาจหน้าที่หลักคือ ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมในเขตจังหวัดของตน

คณะกรรมการทั้ง 3 ระดับมีวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ไม่ได้มาโดยตำแหน่ง 3 ปี (เดิมคณะกรรมการผังเมืองมีอายุวาระ 2 ปี)

การจัดทำผังประเภทต่างๆ และการประกาศใช้

ผังประเทศและผังภาคนั้นมีไว้เพื่อกำกับนโยบายการพัฒนาทางกายภาพของประเทศ ในร่างฯ กำหนดให้กรมโยธาฯ เป็นผู้วาง ให้ออกโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนผู้กำกับคือ คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ

ผังจังหวัดมีไว้สำหรับถ่ายทอดนโยบายระดับประเทศและระดับภาคลงมาในระดับจังหวัด ผังนี้ที่กรมโยธาฯ อีกที่เป็นผู้วางและจัดทำ เพราะยังถือว่าเป็นผังนโยบายอยู่ ส่วนในกระบวนการวางและจัดทำก็กำหนดให้จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วก็จัดให้มีการระดมความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดด้วย ผังจังหวัดนี้ตามกฎหมายไม่ได้มีข้อกำหนดบังคับอะไร เว้นแต่ในบางกรณี เช่น พื้นที่อนุรักษ์ ส่วนการใช้บังคับจะออกเป็นกฎกระทรวง

มาถึงผังเมืองรวมที่เราคุ้นเคย (ก็แน่แหละ เพราะไม่เคยเห็นผังอย่างอื่นกันเลย) หลักการส่วนใหญ่ของผังเมืองรวมก็ยังคงเดิมอยู่ เป็นผังในระดับปฏิบัติ องค์ประกอบของผังเมืองรวมเหมือนเดิม เพียงแต่ระบุไว้ชัดเจนขึ้นว่าให้มีข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติในเรื่องใดบ้าง ซึ่งก็มีเรื่องของ ประเภท/ขนาดของการประกอบกิจการ, ประเภท/ชนิด/ขนาด/ความสูงของอาคาร, F.A.R., O.S.R., ระยะถอยร่นจากแนวถนน/รางรถไฟ/ถนน/สถานที่อื่นๆ ที่จำเป็น มีการกำหนดไว้ด้วยว่าผังเมืองรวมที่จัด

ทำออกมาจะต้องสอดคล้องกับผังจังหวัด และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่กำหนด

จุดที่แตกต่างจากเดิมคือ การใช้บังคับ ซึ่งเดิมให้ออกเป็นกฎกระทรวง ในร่างฯ หากเป็นผังเมืองรวมที่จัดทำโดยกรมโยธาฯ ก็ยังคงออกเป็นกฎกระทรวงอยู่ แต่ถ้าจัดทำโดยท้องถิ่นเองก็ให้ไปดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับผังเมืองรวม

มีจุดที่น่าสนใจในเรื่องของผังเมืองรวมอีกอย่างหนึ่งก็คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินผิวดินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากจะทำได้ในกรณีของการใช้ประโยชน์มาก่อนและยังจะใช้ต่อไปแล้ว ยังเพิ่มกรณีที่ทำได้อีกกรณีหนึ่งโดยมีเงื่อนไขคือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นในพื้นที่ชุมชน ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ชุมชนนั้น และคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดซึ่งก็ถือว่าเพิ่มความยืดหยุ่นขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อยกเว้นด้วย

ยังมีอีกครับ... ร่างฯ นี้ยังได้เพิ่มมาตรการป้องกันปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมืองรวมและเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นโดยการระบุลงไปแล้วว่า หากจะใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมก็ต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติก็คงจะยื่นไปพร้อมๆ กับการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร หรือขออนุญาตประกอบกิจการนั้นแหละ

สำหรับผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นผังที่ลงละเอียดในพื้นที่มากขึ้น ยังคงหลักการเดิมตามกฎหมายปัจจุบันไว้เกือบทั้งหมด รวมถึงที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับด้วย เหตุผลก็เหมือนเดิมคือ ผังเมืองเฉพาะจะเกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ด้วย ข้อที่เพิ่มขึ้นมาคือกำหนดไว้ด้วยว่า หากใครจะใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะต้องยื่นขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย

ผังเมืองเฉพาะนั้นยังเป็นไปตามหลักการเดิม แล้วมันจะออกใช้บังคับง่ายขึ้นยังไงหรือ ก็คืออย่างนี้ ตามร่างฯ จะมีผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นเพิ่มขึ้นไปอีกประเภทหนึ่ง หลักการทั่วไปคล้ายๆ กับผังเมืองเฉพาะ จุดต่างที่สำคัญคือ จะไม่มีเรื่องการเวนคืนหรือการสั่งรื้อ สั่งย้ายอย่างในผังเมืองเฉพาะ พุดแบบยากๆ คือ จะไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาภาครัฐซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงซึ่งมักจะเป็นอุปสรรคทำให้วางผังเมืองเฉพาะได้ยาก

วัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นก็เลยมุ่งเน้นที่การพัฒนาโดยภาคเอกชน

ผู้ที่วางผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือจะขอให้กรมโยธาฯ ช่วยวางให้ก็ได้ ในกรณีที่พื้นที่ที่จะวางผังคาบเกี่ยวหลายเขตปกครอง ก็อาจจะร่วมกันวางโดยท้องถิ่นเหล่านั้น หรือจะวานให้กรมโยธาฯ เป็นคนกลางวางผังให้ก็ได้ ตามปกติท้องถิ่นควรจะเป็นผู้คิดวางผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นเอง แต่ร่างๆ ก็กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้สั่งให้วางก็ได้เหมือนกัน

การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นจะง่ายกว่าผังเมืองเฉพาะตรงที่ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ไม่ใช่พระราชบัญญัติอย่างกับผังเมืองเฉพาะ และเมื่อใช้บังคับแล้ว การจะใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ใช้บังคับก็จะต้องยื่นขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน

ผังจังหวัด ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะทั้งสองแบบ ในกระบวนการวางผังจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นด้วย ตั้งแต่ก่อนจัดทำก็จะมีการประชุมให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นสำหรับผังจังหวัด ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะเบื้องต้น พอจัดทำผังเสร็จ และคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะต้องปิดประกาศเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน เชิญชวนให้ฝ่ายต่างๆ รับทราบ ตรวจสอบผัง และแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้จัดทำผังจะต้องนำไปประกอบการพิจารณาด้วย

แต่เรื่องการปิดประกาศที่ว่านี้ นัยว่าเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในกระบวนการวางผัง จึงได้ลดระยะเวลาที่เดิมกำหนดไว้สำหรับการจัดทำผังเมืองรวมว่าให้ปิดประกาศไม่น้อยกว่า 90 วันลดเหลือแค่ 30 วัน ซึ่งเหมือนเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนให้น้อยลง ยังไม่ทันรู้เนื้อรู้ตัวก็ครบ 30 วันไปแล้ว ทั้งๆ ที่ความจริงแล้ว ความล่าช้าที่เป็นอยู่ในการออกผังเมืองรวมในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นปัญหาในด้านการจัดการของฝ่ายรัฐเอง แม้ผู้ร่างไม่ได้มีเจตนาจะกีดกัน ก็ถือว่าการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด

การปรับปรุงแก้ไขผัง

ในร่างฯ ฉบับนี้ ผังทุกประเภทไม่ได้มีการกำหนดอายุกันแล้ว

ในส่วนของผังนโยบายคือ ผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด และผังเมืองรวม ในร่างฯ กำหนดให้มีการประเมินผลทุก 5 ปี ถ้าจำเป็นต้องปรับปรุงใหม่ก็ไปดำเนินการจัดทำผัง

ใหม่และประกาศใช้ แต่ถ้าจะแก้ไขในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญก็กำหนดให้ทำได้ง่ายขึ้น โดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

การใช้บังคับผังเมืองรวมก็เช่นกัน เปลี่ยนจากเดิมที่มีอายุ 5 ปีเป็นไม่กำหนดระยะเวลา และให้ใช้ระบบประเมินผลเช่นเดียวกับผังนโยบาย ซึ่งคงจะแก้ปัญหาเปลืองเรื่องความต่อเนื่องของการใช้บังคับผังเมืองรวมลงไปได้

อธิบายเพิ่มเติมก็คือ ถ้าเห็นว่าต้องปรับปรุงผังเมืองรวมก็ให้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมใหม่ โดยของเก่าก็ยังคงใช้ต่อไปเรื่อยๆ เมื่อทำเสร็จก็ออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ผังเมืองรวมก็จะมีใช้บังคับอยู่โดยไม่มีระยะเว้นวรรค แต่ถ้าเป็นกรณีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญก็ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถ้าไม่มีอะไรจะปรับปรุงแก้ไขก็ใช้บังคับกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเดิมนั้นต่อไป รอประเมินผลกันใหม่ในอีก 5 ปีข้างหน้า

สำหรับผังเมืองเฉพาะนั้นยังเป็นไปตามหลักการเดิมในกฎหมายปัจจุบันคือ ไม่มีอายุ แต่ถ้าในระหว่างที่ใช้อยู่ หากเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป สมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะก็กำหนดขั้นตอนให้ทำได้ แล้วก็ออกเป็นกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะต่อไป ไม่จำเป็นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

ที่ไม่เหมือนใครเลยในประเด็นนี้ก็คือ ผังเมืองเฉพาะเบื้องต้น เพราะนอกจากจะไม่ได้กำหนดอายุของผังแล้ว ยังไม่มีข้อที่ว่าด้วยการปรับปรุงผังเลยด้วย จะเป็นการจงใจหรือหลงลืมของผู้ร่างก็ไม่ทราบได้ แต่โดยหลักการแล้ว อย่างน้อยผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าหากมีการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมในภายหลังแล้วมันกระทบซึ่งกับผังเมืองเฉพาะเบื้องต้น เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนไป F.A.R. เปลี่ยนไป ก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเบื้องต้นตามไปด้วยเช่นกัน แต่ในร่างฯ กลับไม่มีช่องให้ปรับปรุงได้ง่ายโดยการออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยอย่างกับผังประเภทอื่นๆ เพราะถ้าไม่ให้ช่องทางนี้ไว้ก็จะต้องออกเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่ลูกเดียวเท่านั้น

กรณีการอุดช่องโหว่ผังเมืองรวมหมดอายุของจังหวัดสมุทรปราการ

เรื่องที่เล่ามาทั้งหมดข้างต้นก็เป็นการฉายให้เห็นภาพ

บางส่วนของกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างขั้นตอนเพื่อออกใช้บังคับต่อไป ซึ่งกว่าจะออกใช้บังคับจริงก็คงอีกนานพอสมควรทีเดียว

แต่เมื่อพูดถึงเรื่องผังเมืองแล้วก็อดไม่ได้ที่จะเล่าให้ฟังเกี่ยวกับกรณีของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของช่องโหว่ผังเมืองรวมหมดอายุที่เกิดขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้เอง

แต่ไหนแต่ไรมา ผังเมืองรวมหมดอายุไป ฉบับใหม่ยังไม่ออกใช้ ก็ปล่อยให้ว่างเว้นเป็นสุญญากาศไว้อย่างนั้นกันอยู่เสมอๆ อย่างที่เล่าไปแล้วว่า ปัจจุบันมีผังเมืองรวมที่หมดอายุมากฉบับเอาการอยู่ ล่าสุดจังหวัดสำคัญซึ่งเป็นเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครคือ จังหวัดสมุทรปราการ ก็ตกอยู่ในอาการเกิดช่องโหว่ เนื่องจากผังเมืองรวมหมดอายุเหมือนกันคือ ตั้งแต่ 21 มิ.ย. 2551 ที่ผ่านมา

ช่องโหว่นี้เป็นช่องโหว่ใหญ่เสียด้วย เพราะผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการที่หมดอายุไปนั้น ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

โหว่อยู่ประมาณ 2-3 เดือน ถึงประมาณเดือน ส.ค. 2551 ก็เริ่มมีการอุด โดยมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ถิ่นซึ่งเป็นการออกตามกฎหมายควบคุมอาคารหลายฉบับ เป็นข้อบัญญัติ อบต. บ้าง เป็นเทศบัญญัติของเทศบาลบ้าง นับถึงวันที่เขียนบทความนี้ก็มี 15 ฉบับแล้ว ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางพอสมควร แต่ก็ยังไม่เต็มจังหวัด เชื่อว่าจะมีทยอยออกมาอีกเรื่อยๆ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหลายเหล่านี้ออกมาโดยระบุวัตถุประสงค์ชัดเจนไม่ปายเปียงว่า เพื่อใช้ในระหว่างที่ผังเมืองรวมเดิมหมดอายุไปและผังเมืองรวมใหม่ยังจัดทำไม่เสร็จ ชัดเจนขนาดว่า กำหนดให้ใช้บังคับแค่จนถึงเมื่อผังเมืองรวมใหม่ออกใช้บังคับเท่านั้น

ส่วนว่าผังเมืองรวมฉบับใหม่จะได้ออกใช้บังคับเมื่อใดนั้น เท่าที่ทราบข้อมูลคือ ร่างผังเมืองรวมซึ่งจ้างเอกชนจัดทำนั้นได้ผ่านคณะกรรมการผังเมืองแล้ว และกำลังจัดทำมีการปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง ที่มักจะเรียกขั้นตอนนั้นกันว่า “ปิดประกาศ 90 วัน” เมื่อเริ่มปิดประกาศแล้ว กว่าเรื่องจะกลับเข้าไปที่คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำร้องก็มักจะใช้เวลาไม่ต่ำกว่าครึ่งปี กว่าที่จะพิจารณาคำร้องเสร็จสิ้น กว่าที่จะปรับแก้ กว่าที่จะผ่านขั้นตอนการออกใช้บังคับ เชื่อว่าคงใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่าสองปี

ถ้าเข้าใจไม่ผิด นี่น่าจะเป็นจังหวัดแรกเลยที่มีความ

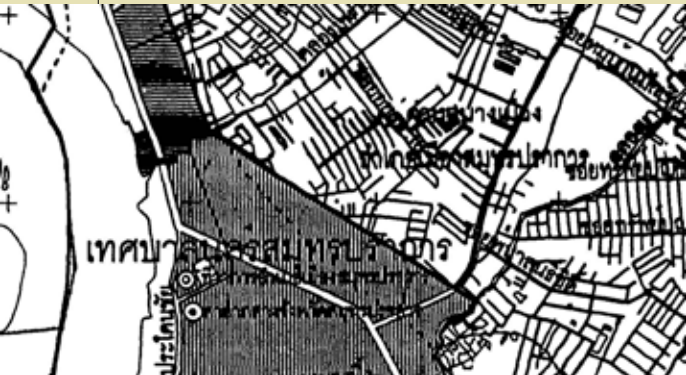
| | ท้องถิ่น | เทียบข้อกำหนดกับโซนตามผังเมืองรวมที่หมดอายุ | | | | | |
|----|----------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | สีม่วง | สีแดง | สีน้ำตาล | สีส้ม | สีเหลือง | สีเขียว |
| 1 | เทศบาลเมืองลาดหลวง | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | - | บริเวณที่ 3 | - | - |
| 2 | อบต.เทพารักษ์ | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | - | บริเวณที่ 3 | - | - |
| 3 | อบต.ในคลองบางปลากด | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | - | บริเวณที่ 3 | บริเวณที่ 4 | - |
| 4 | อบต. บางเสาธง | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | - | บริเวณที่ 3 | บริเวณที่ 4 | บริเวณที่ 5 |
| 5 | เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า | บริเวณที่ 1 | - | - | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 | - |
| 6 | เทศบาลตำบลบางเสาธง | บริเวณที่ 1 | - | - | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 | - |
| 7 | อบต. บ้านระกาศ | บริเวณที่ 1 | - | - | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 | บริเวณที่ 4 |
| 8 | อบต.แพรงษา | บริเวณที่ 1 | - | - | - | บริเวณที่ 2 | - |
| 9 | อบต.บางพลีน้อย | บริเวณที่ 1 | - | - | - | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 |
| 10 | เทศบาลนครสมุทรปราการ | - | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | - | - | - |
| 11 | เทศบาลตำบลด่านสำโรง | - | บริเวณที่ 1 | - | บริเวณที่ 2 | - | - |
| 12 | อบต.บางแก้ว | - | บริเวณที่ 1 | - | บริเวณที่ 2 | - | - |
| 13 | อบต.บางบ่อ | - | บริเวณที่ 1 | - | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 | บริเวณที่ 4 |
| 14 | อบต.บางเพรียง | - | - | - | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 | บริเวณที่ 3 |
| 15 | อบต.นาเกลือ | - | - | - | - | บริเวณที่ 1 | บริเวณที่ 2 |

DOWNLOAD

วารสาร ACT สามารถ Download ได้ที่
www.act.or.th/journal

พยายามอุดช่องโหว่เรื่องผังเมืองรวมหมดอายุโดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อใช้แทนผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ถ้าจะขยายว่ามีข้อบัญญัติฉบับชื่ออะไรบ้าง แบ่ง



เป็นที่บริเวณ แต่ละบริเวณมีข้อกำหนดอย่างไรบ้าง คงจะใช้พื้นที่บทความนี้มากเกินไป จึงได้ทำเป็นตารางสรุปให้ดูว่า ในท้องที่ อบต. หรือเทศบาลใดบ้างที่มีข้อบัญญัติเรื่องนี้ออกมา และข้อกำหนดในแต่ละบริเวณพอจะเทียบได้โดยประมาณกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมที่หมดอายุไปประเภทใด

การนำตารางนี้ไปใช้ ขอให้ใช้วิจารณ์ถ้อยด้วย เพราะเป็นเพียงการให้ข้อมูลเบื้องต้นที่ไม่สามารถรับรองความถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์ได้ ถ้าผู้อ่านมีโครงการอยู่ในท้องที่เหล่านี้ก็ควรจะไปหาตัวบทของข้อบัญญัติฯ นั้นๆ มาเปิดดูในรายละเอียดด้วย ทั้งในเรื่องของข้อกำหนดต่างๆ รวมทั้งพื้นที่ที่ใช้บังคับและกำหนดเป็นให้บริเวณต่างๆ ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในแผนที่ทำข้อมบัญญัติแต่ละฉบับ

หรือถ้าไม่รู้จะไปหาที่ไหน ก็เข้าไปดูในอินเทอร์เน็ตที่ URL นี้ได้เลย: <http://www.asa.or.th/2008/index.php?q=node/96994>

24 พ.ย. 2551, ปรับปรุงข้อมูลถึง 18 ก.พ. 2552 ■



NEXT ISSUE

ฉบับต่อไปพบกับ

- เกาะรัตนโกสินทร์ เมืองแห่งการสร้างสวรรค์
- Thai Architect's GO GREEN
- GO INTER



เนื้อหาในสวน Knowledge Society ยังมีบทความที่น่าสนใจจากนักเขียนประจำและรับเชิญเพิ่มเติมอีกหลายท่าน อาทิ คุณอาวูธ อังคาวุธ คุณสรวิศ ณ นคร ผศ.ดร.อรรจน์ เศรษฐสุนทร ฯลฯ

