



แนะนำหนังสือ*

หนังสือ “คำอธิบายกฎหมายผังเมือง”¹ เขียนโดย ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล



กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับชีวิตประจำวันของประชาชน เนื่องจากการประกอบกิจการต่าง ๆ ของประชาชนต่างต้องอาศัยที่ดินเป็นที่ตั้งเพื่อดำเนินการ ซึ่งกฎหมายผังเมืองมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนว่าพื้นที่บริเวณใดที่ประชาชนจะสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไรได้บ้าง

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ากฎหมายผังเมืองจะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญกับวิถีชีวิตของประชาชนอย่างมาก แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจ

ที่มีหนังสือคำอธิบายกฎหมายผังเมืองน้อยมากในประเทศไทย ทำให้วารสารวิชาการศาลปกครองเห็นความจำเป็นที่จะต้องแนะนำหนังสือคำอธิบายกฎหมายผังเมืองที่มีคุณภาพให้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและพัฒนากฎหมายผังเมืองต่อไป วารสารวิชาการศาลปกครองฉบับนี้ขอแนะนำเนื้อหาโดยสังเขปของหนังสือ “คำอธิบายกฎหมายผังเมือง” ของรองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล

หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งโครงสร้างเนื้อหาออกเป็น 3 ภาคใหญ่ ได้แก่ ภาคที่ 1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและกฎหมายผังเมืองไทยก่อนปี พ.ศ. 2562 ภาคที่ 2 ผังเมืองและการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และภาคที่ 3 การใช้บังคับผังเมืองและปัญหาการใช้บังคับผังเมือง โดยจะได้แนะนำสาระสำคัญของเนื้อหาในแต่ละภาคโดยย่อเพื่อให้ผู้อ่านที่สนใจได้เห็นภาพรวมของหนังสือเล่มนี้

ในภาคที่ 1 ของหนังสือได้แนะนำให้ผู้อ่านรู้จักกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้

* แนะนำโดย นายนิติกร ชัยวิเศษ เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, คำอธิบายกฎหมายผังเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2563, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประโยชน์ที่ดินหรือพื้นที่ โดยมีเหตุผลในการกำหนด กฎเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างกันไป เช่น ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนุรักษ์ หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงเกษตรกรรมหรือพาณิชยกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนแต่ละราย ส่งผลกระทบต่อผู้อื่นน้อยที่สุด ซึ่งการที่จะกำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นได้ จำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิในกรรมสิทธิ์ ของเอกชนแต่ละรายเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะ ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมุ่งหมายนั้นเกิดขึ้นจริงได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงเป็นกฎหมายมหาชน เนื้อหาของหนังสือในส่วนนี้ จึงเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ อย่างยิ่งที่จะทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

นอกจากนี้ เนื้อหาของภาคที่ 1 ยังได้อธิบาย ลักษณะสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เอาไว้อีกด้วย ซึ่งลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ที่ผู้แนะนำเห็นว่าน่าสนใจ คือ กฎหมายผังเมือง เป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ โดยกฎหมายผังเมือง ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน ของบุคคลให้เหมือนกันทุกแห่งได้ ทำให้เจ้าของที่ดิน แต่ละคนอาจได้หรือเสียประโยชน์จากมูลค่าที่ดิน ที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงภายหลังการจัดทำผังเมืองแล้ว ซึ่งมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการชดเชย ประโยชน์ได้เสียของเจ้าของที่ดินอยู่สองประการ ได้แก่ การชดเชยความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดิน ที่มีมูลค่าลดลง และรัฐอาจเรียกเก็บผลประโยชน์ จากเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้น เพื่อชดเชย ผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าลดลงต้องเสียไปได้อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาประการที่สองยังคงมีปัญหา

และข้อจำกัดในการนำมาใช้อยู่มาก การเยียวยา ความเสียหายจึงยังคงเป็นหนทางที่ดีที่สุดในปัจจุบัน

สำหรับภาคที่ 2 เป็นการอธิบาย ความหมายของผังเมืองและขั้นตอนการจัดทำผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้อธิบายการจำแนกประเภท ของผังเมืองทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา และได้อธิบายรายละเอียดของผังเมืองรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงยังได้อธิบายถึงขั้นตอนการวางและจัดทำ ผังเมืองไว้โดยละเอียด ซึ่งเนื้อหาส่วนสำคัญคือ การแบ่งประเภทผังเมืองระหว่างผังนโยบายการใช้ ประโยชน์พื้นที่และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่จะมีขอบเขต การใช้บังคับที่กว้างและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการ ใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความเฉพาะเจาะจงน้อยกว่า ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเป็นผังเชิงนโยบาย ที่มุ่งหมายให้หน่วยงานของรัฐนำไปพิจารณาประกอบการ ดำเนินการตามภารกิจของตน นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังมีตารางเปรียบเทียบความแตกต่าง ในเนื้อหาของผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่จะทำให้ผู้อ่านได้เห็นการเปลี่ยนแปลง ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นกฎหมายมหาชน องค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ ในการอธิบายกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการวาง



และจัดทำผังเมือง โดยหนังสือเล่มนี้ได้อธิบายเนื้อหาส่วนนี้อาไว้ด้วย ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ไม่ค่อยปรากฏคำอธิบายในทางตำรามากนัก โดยคำอธิบายของหนังสือเล่มนี้ได้นำเอาหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ว่าด้วยหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองและหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้กับการใช้ดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมืองซึ่งทำให้ผู้อ่านได้เห็นภาพการปรับใช้หลักกฎหมายปกครองทั่วไปทั้งสองหลักการในกฎหมายเฉพาะเรื่องได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในภาคที่ 3 เป็นการอธิบายถึงการใช้อำนาจผังเมืองในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา โดยการใช้บังคับผังเมืองในทางรูปแบบ หมายถึงรูปแบบทางกฎหมายที่ผังเมืองปรากฏตัวขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบประกาศของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ ประกาศของคณะกรรมการนโยบายการผังเมือง ประกาศของคณะกรรมการผังเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า การใช้อำนาจผังเมืองในแต่ละประเภทและในระดับต่าง ๆ นั้น จะต้องคำนึงถึงรูปแบบทางกฎหมายของการใช้อำนาจผังเมืองด้วยความซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจอยู่พอสมควร

ส่วนการใช้อำนาจผังเมืองในทางเนื้อหา หมายถึง ผลบังคับของกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในการใช้อำนาจผังเมืองในทางรูปแบบที่มีผลต่อหน่วยงานของรัฐหรือประชาชน โดยจะต้องพิจารณาในเนื้อหาของกฎเกณฑ์ว่าผังเมืองได้ก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนอย่างไรบ้างเพื่อให้การปฏิบัติตามผังเมืองนั้นบรรลุผล

อย่างไรก็ดี การใช้บังคับผังเมืองก็ยังคงประสบปัญหาบางประการ กล่าวคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้ผังเมืองมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่จะต้องนำผังเมืองไปพิจารณาดำเนินการตามภารกิจของตนเองด้วยแล้ว แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไม่ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามผังเมือง ซึ่งอาจส่งผลให้ผังเมืองไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจนบรรลุผลตามที่ได้วางผังเมืองเอาไว้ นอกจากนี้ ปัญหาการไม่เคยมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังคงส่งผลกระทบต่อมาถึงปัจจุบัน โดยผังเมืองรวมที่ใช้อำนาจอยู่นั้นเป็นเพียงนโยบายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้าง ๆ แต่หากปราศจากผังเมืองเฉพาะที่เน้นการดำเนินการเฉพาะแห่งซึ่งจะต้องมีการกำหนดประเภท ชนิด ขนาด และความสูงของอาคารในรายละเอียด การดำเนินการตามผังเมืองรวมอาจเป็นรูปธรรมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ก็ยังไม่ได้แก้ไขปัญหานี้ โดยยังคงกำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะจัดทำผังเมืองเฉพาะหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ผังเมืองเฉพาะเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น หนังสือเล่มนี้ยังได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองอีกหลายประการ และยังได้กล่าวถึงปัญหาคาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอีกด้วย



จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หนังสือ
“คำอธิบายกฎหมายผังเมือง” เป็นคำอธิบาย
กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องไม่ก็เล่มในประเทศไทย
ที่อธิบายเนื้อหาอย่างเป็นวิชาการและเป็นระบบ
ซึ่งสมควรที่จะได้รับการศึกษาและนำไปเป็นแบบอย่าง
ในการจัดทำคำอธิบายกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง
ต่อไป
