

บทที่ 7

การดำเนินการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

7.1 การดำเนินการตามแผนงานและกิจกรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการวางแผนการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่โดยอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยบรรจุแผนงานและกิจกรรมที่สอดคล้องกับทิศทางและลำดับการพัฒนาตามที่กำหนดในผังเมืองรวมโดยที่ผังเมืองรวมเป็นแผนระยะยาว (20 ปี) ของการพัฒนาเมืองเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด แผนผังดังกล่าวจึงต้องมีการกำหนดลำดับการพัฒนาในระยะแรก (5 ปี) ตามระยะเวลาในการใช้บังคับผังเมืองรวมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ผังเมืองรวมนั้นๆ ครอบคลุมอยู่ จะต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลำดับการพัฒนาในระยะแรกตามที่กำหนด ทั้งนี้ด้วยขอบเขตของผังเมืองรวมที่อาจครอบคลุมพื้นที่เมืองที่มีความต่อเนื่องในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ควรกำหนดให้สอดคล้องหรือต่อเนื่องในระยะเวลาดำเนินการเดียวกันหรืออาจดำเนินการร่วมกันในลักษณะสหการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรดำเนินการหลัก

การดำเนินการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นอาจจำเป็นต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดิน ซึ่งหากในเขต การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ราชพัสดุที่อาจนำมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตามที่ต้องการ ย่อมมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินด้วยการเช่า การซื้อ หรือการเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 (มาตรา 5) ได้บัญญัติถึงการที่ “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อ กิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค... หรือเพื่อการผังเมือง... หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

7.2 การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดวางผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม ในขณะที่ผังเมืองเฉพาะจะกำหนดมาตรการและรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการที่กำหนด ซึ่งในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะต้องประกอบด้วย

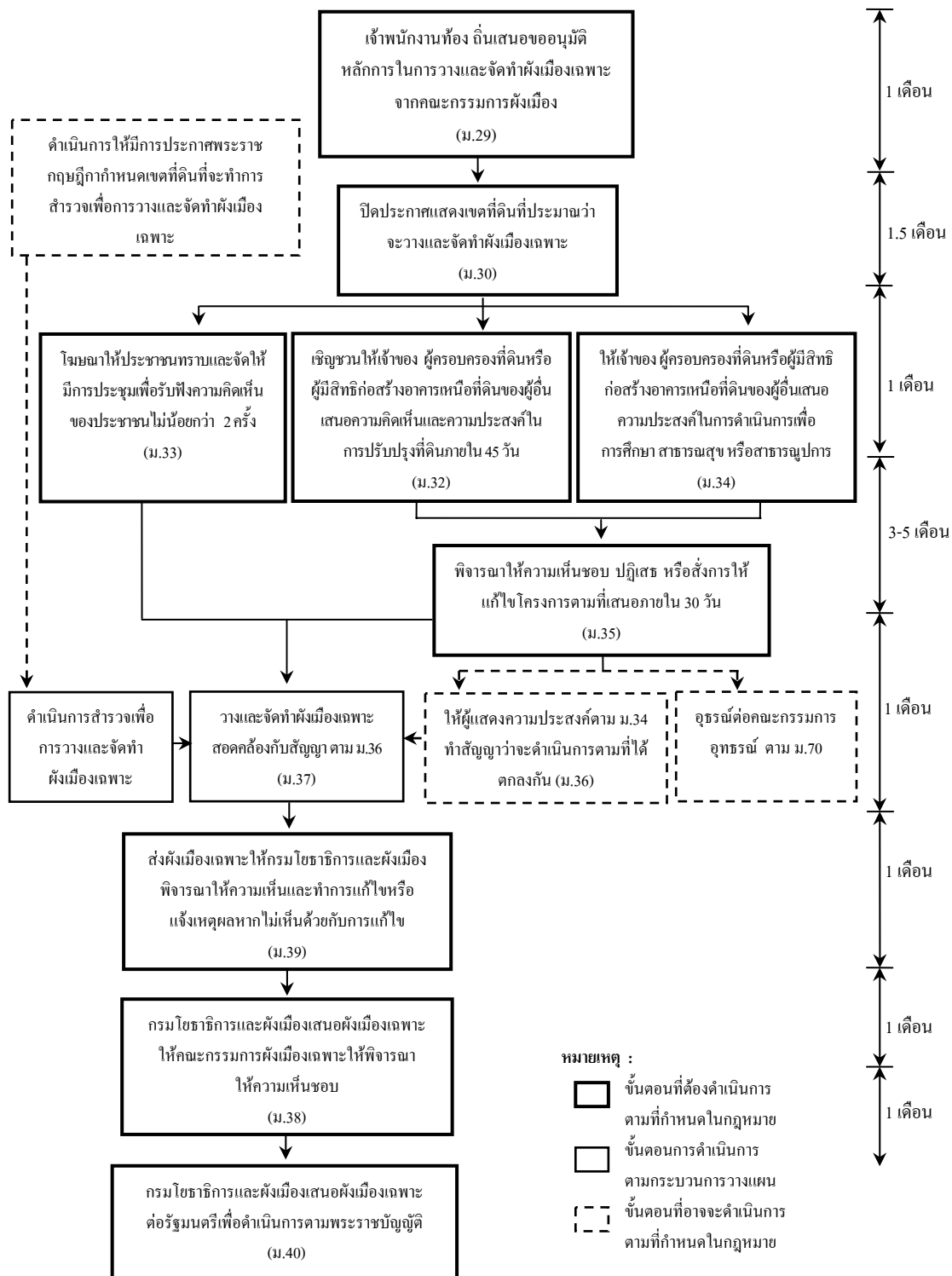
- 1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- 2) มีแผนที่แสดงแนวเขตของบริเวณผังเมืองเฉพาะ
- 3) มีแผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ซึ่งต้องจำแนกประเภทกิจการ เช่น ย่านพาณิชยกรรม ย่านที่อยู่อาศัย ย่านอุตสาหกรรม ย่านเกษตรกรรม
- 4) มีแผนผังแสดงโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งโดยต้องระบุรายละเอียดให้ชัดเจน พร้อมขนาดทางสาธารณะ
- 5) มีแผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาขารูปโภค
- 6) การกำหนดบริเวณและรายการคำอธิบายประกอบแผนผัง ทั้งประเภทและชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง การดำเนินการดังกล่าวให้รวมความถึงการใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้ก่อสร้างขึ้นใหม่ หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลงอาคาร ผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขออนุญาตก่อสร้าง

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางและจัดทำแผนผังและโครงการดำเนินการในบริเวณพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งได้แก่ การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์อันเป็นที่ตั้งของโบราณวัตถุสถานและชุมชนดั้งเดิม การปรับปรุงฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรม การพัฒนาและปรับปรุงย่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในด้านพาณิชยกรรมและด้านอุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัวของย่านที่อยู่อาศัยชานเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะอาจกระทำในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติร้ายแรง เช่น ธรณีพิบัติภัย จนต้องดำเนินการบูรณะฟื้นฟูบริเวณพื้นที่ดังกล่าวขึ้นแทนบริเวณพื้นที่เดิมที่ได้รับความเสียหาย การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะวางและจัดทำโครงการดำเนินการในแต่ละบริเวณพื้นที่ตามความจำเป็นโดยจะกำหนดเป็นแผนการดำเนินการร่วมกันทั้งในด้านการคมนาคมและขนส่ง สาขารูปโภคและสาธารณูปการซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อให้เป็นไปโดยการประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน

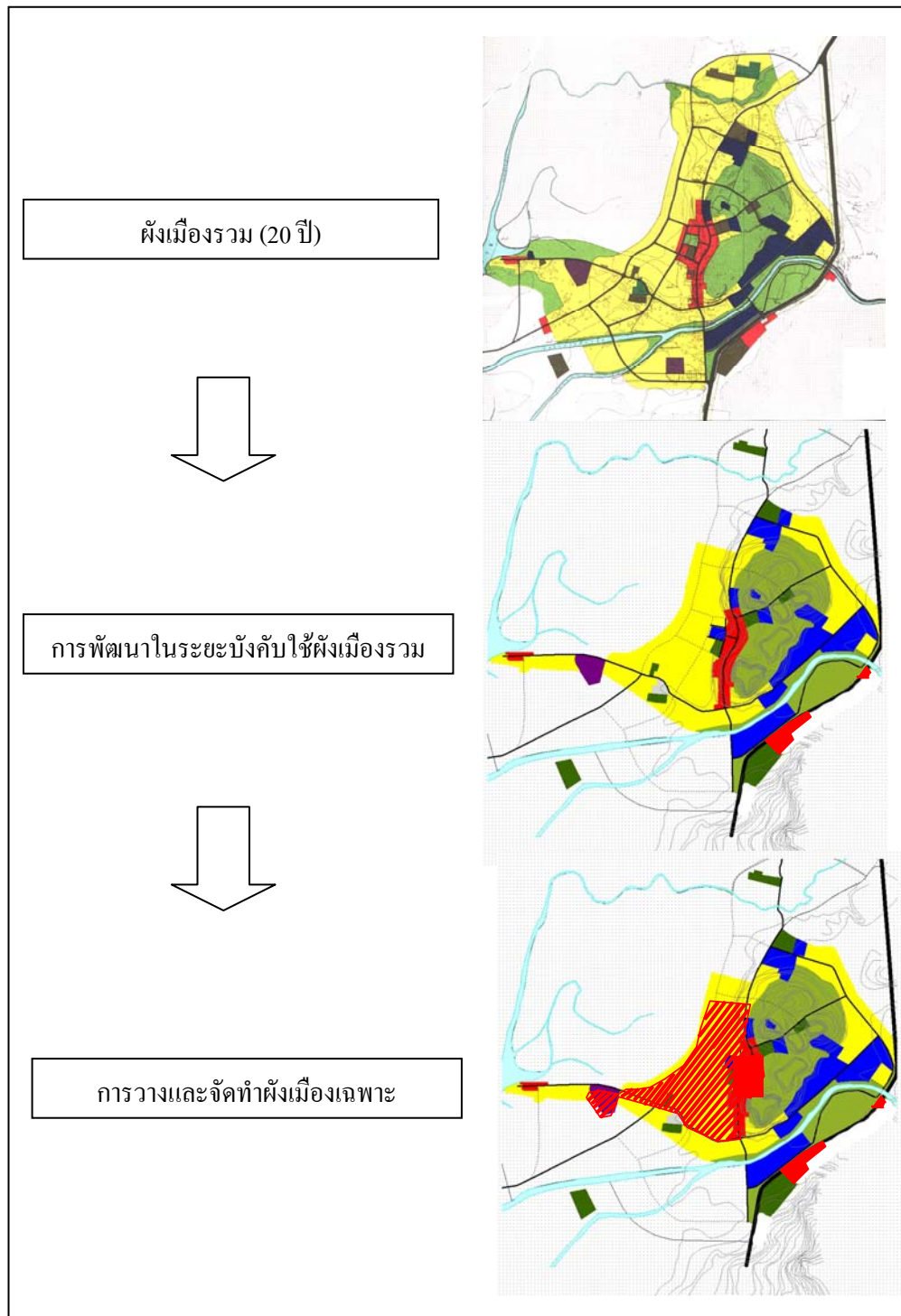
นอกจากนี้ในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะต้องให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง (มาตรา 33) ทั้งยังกำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของ และผู้ครอบครองที่ดิน รวมทั้งผู้มีสิทธิในการก่อสร้างอาคารบนที่ดินในท้องที่นั้นๆ สามารถเสนอความคิดเห็นและความประสงค์ในการพัฒนาที่ดิน โดยมีระยะเวลาภายใน 45 วัน นับจากวันปิดประกาศ (มาตรา 32) รวมทั้งหากบุคคลดังกล่าวมีความประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณูปการต่างๆ (มาตรา 34) ก็อาจเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธหรือสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก้ไข (มาตรา 35) และอาจให้ผู้แสดงความประสงค์จะดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปการต่างๆ ดังกล่าว ทำสัญญาว่าดำเนินการตามที่เห็นชอบร่วมกันได้ (มาตรา 36) และผังเมืองเฉพาะที่จะวางและจัดทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับสัญญาที่ได้ทำขึ้นนี้ (มาตรา 37) ย่อมแสดงให้เห็นถึงการที่ผังเมืองเฉพาะจะเป็นวิธีการประสานการดำเนินการระหว่างภาครัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับภาคเอกชนในการพัฒนาโดยการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งหากไม่ได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่นจะมีระยะเวลาในการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี โดยอาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับและแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (มาตรา 41) โดยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่อการให้ได้ว่าซึ่งที่ดิน โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นทางหลวงและเพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น โดยให้อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 43) ทั้งนี้ในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะมีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 50) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามผังเมืองเฉพาะ และการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งหมายถึง “ที่เอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่าง หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น ทางเท้า ทางเดิน ตรอกหลังหรือข้างอาคาร ทางน้ำ ทางหรือท่อระบายน้ำ” (มาตรา 4) และการอนุมัติการยกที่อยู่อาศัยให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ขึ้นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 51)

มาตรฐานการวางผังเมือง



แผนภูมิ 7-1 ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ



รูปที่ 7-1 การดำเนินการตามแผนผังโครงการ

7.3 การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผังโครงการโดยการยุบรวมกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้นๆ และวางผังโครงข่ายถนน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แล้วจึงทำการจัดแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่คืนให้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินตามอัตราส่วนมูลค่าที่ดินก่อนและหลังการดำเนินการดังกล่าว การจัดรูปที่ดินจึงเป็นวิธีการในการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงข่ายถนน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยไม่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ในการให้ได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อการก่อสร้างโครงข่ายถนนตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาจกระทำโดยการขายที่ดินบางส่วนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ย่อมเป็นผลให้การดำเนินการพัฒนาบริเวณพื้นที่นั้น เป็นภาระของผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการพัฒนาโดยตรง ทั้งนี้ด้วยมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินการพัฒนาดังกล่าวย่อมทดแทนขนาดพื้นที่ดินที่ลดลง โดยการปันส่วนที่ดินที่ใช้เพื่อการก่อสร้างโครงข่ายถนน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การขายที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่นั้นๆ

อย่างไรก็ตามด้วยเงื่อนไขการจัดรูปที่ดินจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมเฉพาะสำหรับการปรับเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของย่านที่อยู่อาศัยตามเมืองตามการกำหนดโดยผังเมืองรวม นอกจากนี้ยังอาจมีความเหมาะสมต่อการฟื้นฟูบูรณะบริเวณพื้นที่ที่อาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิมถูกทำลายหรือต้องรื้อถอนเนื่องจากได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือจากภัยร้ายแรงทางธรรมชาติ เช่น ธรณีพิบัติภัย เป็นต้น การจัดรูปที่ดินนอกจากจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการพัฒนาการเข้าถึงและการมีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างพอเพียงและได้มาตรฐานแล้ว ยังช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดเกี่ยวกับรูปแปลงที่ดินให้มีรูปทรงและสัดส่วนที่เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์โดยการก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ รวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้าโดยปราศจากข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแปลงที่ดิน

การจัดรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ให้นิยาม “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า “การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง” (มาตรา 3) ทั้งนี้ในหมวด 4 ว่าด้วย “บททั่วไปเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ได้กำหนดให้ “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้อง

สอดคล้องกับหลักการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และดำเนินการให้มีสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความเหมาะสมแก่สภาพของชุมชนและการพัฒนาเมืองต่อไปในอนาคต” (มาตรา 37)

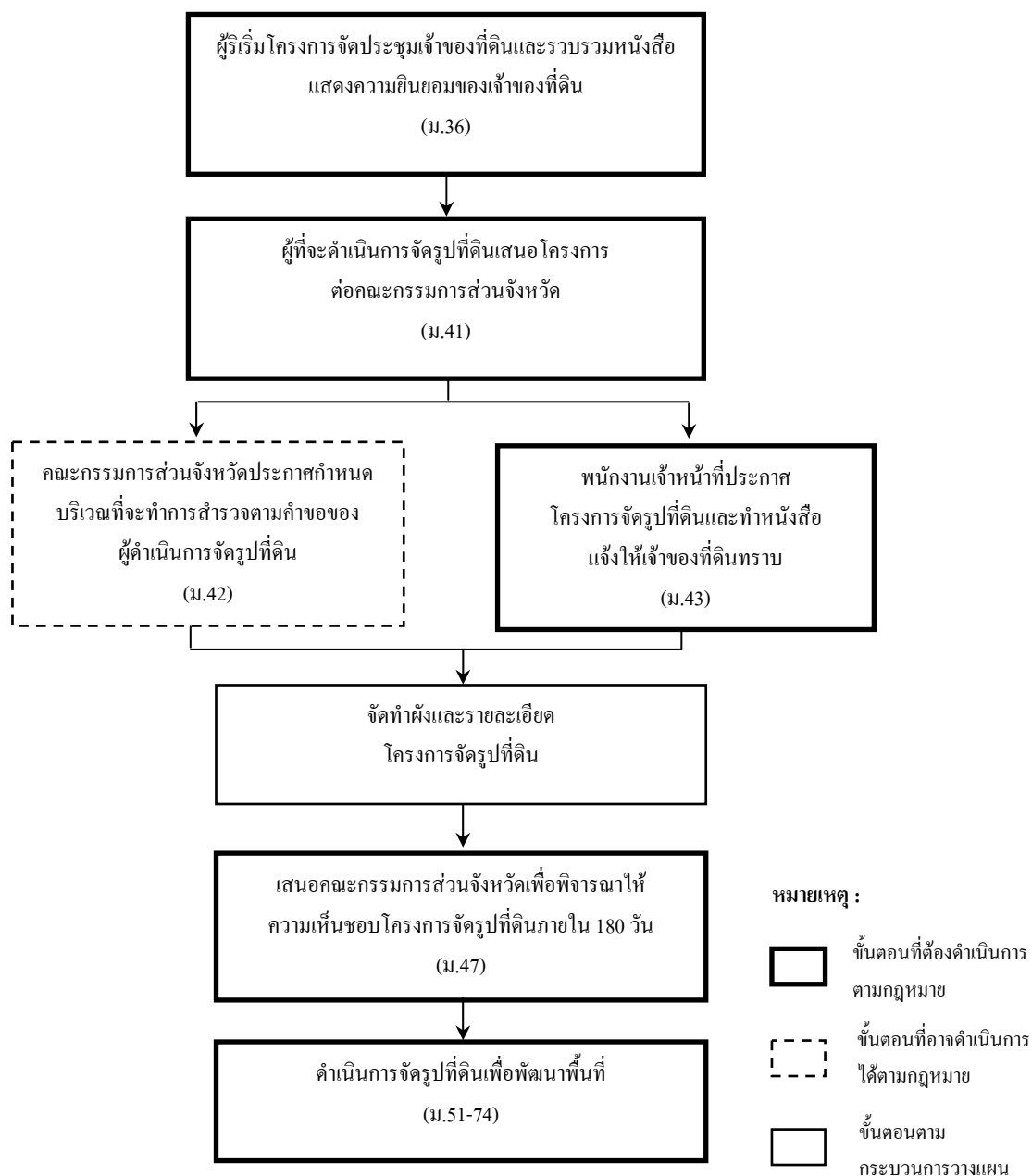
ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ผู้ดำเนินการ ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และหน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้ง “สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” จะต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็น โดย “จะต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการ... ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ดินในบริเวณนั้น” (มาตรา 36) ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องเสนอโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด (มาตรา 41) และใช้อำนาจประกาศกำหนดบริเวณที่จะสำรวจเพื่อจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 42) รวมทั้งปิดประกาศและมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินได้รับทราบรายละเอียดของโครงการ

เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวจะต้องแจ้งการยินยอมหรือคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 30 วัน (มาตรา 43) คณะกรรมการส่วนจังหวัดจะนำคำคัดค้านและข้อเสนอทั้งหมดมาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับความยินยอมโครงการ (มาตรา 47) โครงการจัดรูปที่ดินที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การดำเนินการจัดรูปที่ดินอาจขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอโครงการให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอนุมัติ (มาตรา 48) ทั้งนี้เจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ใหม่ (มาตรา 38)



รูปที่ 7-2 ตัวอย่างการจัดรูปที่ดิน



แผนภูมิ 7-2 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547