

บทที่ 5

ประเด็นปัญหาจากเนื้อหาของกฎหมาย

จากการรวบรวม และศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่พิศดาร อาคารสาธารณะ ประเภทโรงแรมและอาคารชุด ในบริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน จังหวัดภูเก็ต พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับในบริเวณพื้นที่ศึกษา และกฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ สถาปนิก เจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันในบริเวณพื้นที่ศึกษา และจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง พบว่า ประเด็นปัญหาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวบางส่วน ส่งผลกระทบต่อการศึกษาชีพสถาปัตยกรรม ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ ความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อนของเนื้อหากฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความไม่ชัดเจนของเนื้อหากฎหมาย

เนื้อหากฎหมายที่ไม่ชัดเจน ซึ่งอาจเกิดจากการอธิบายความไม่ชัดเจน หรือมีการอ้างอิงในเนื้อหาบางส่วนที่ไม่ชัดเจน หรือไม่มีการอ้างอิง ผลที่เกิดขึ้นย่อมทำให้ผู้เกี่ยวข้องอาจมีการตีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนกัน และท้ายสุดย่อมส่งผลในทางปฏิบัติ

ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาชีพสถาปัตยกรรม อันเนื่องจากความไม่ชัดเจนของเนื้อหาของกฎหมายสำหรับการศึกษานี้ สรุปรวบรวมได้เป็น 5 กรณี ดังต่อไปนี้

1. ความไม่ชัดเจนในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination, IEE) กรณีนี้ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 8 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวว่า

“ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างอาคาร หรือดำเนินการโครงการหรือประกอบกิจการในพื้นที่ตามข้อ 1 (จังหวัดภูเก็ต) เสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วแต่กรณี ต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบ ปฏิบัติที่กำหนดในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

1. การก่อสร้างอาคาร หรือการดำเนินการโครงการ หรือประกอบกิจการ ดังนี้ ให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

- ก. โรงงานส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- ข. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตไอน้ำเพื่อการจำหน่าย
- ค. โรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องถึง 79 ห้อง
- ง. อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้อง ถึง 79 ห้อง
- จ. สถานพยาบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่มีจำนวนเตียงสำหรับผู้ป่วยค้างคืน ตั้งแต่ 10 เตียง ถึง 29 เตียง

ฉ. การขุดตัก หรือลอกกรวด หินผุ ดิน ดินลูกรัง หรือทรายบก เพื่อการค้า ลึกลงไปจากระดับพื้นดินเดิมตั้งแต่ 1.50 เมตรขึ้นไป ในบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยไม่เกิน 1 : 3 (V : H) หรือความลาดชันเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 35

2. การก่อสร้างอาคาร หรือการดำเนินการโครงการ หรือประกอบกิจการ ดังนี้ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ก. การก่อสร้างอาคาร หรือการดำเนินการโครงการ ..."

จากเนื้อหากฎหมายดังกล่าว ที่กำหนดให้อาคารประเภทโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ และอาคารอยู่อาศัยรวม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ถึง 79 ห้อง ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination, IEE) แต่จากการศึกษาพบว่า ไม่มีประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับใดเลยที่กล่าวถึง วิธีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ว่าจะต้องจัดทำอย่างไร มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางอย่างไรในการจัดทำรายงาน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานจังหวัด ซึ่งได้กล่าวว่า "ผมเห็นว่า มันจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะทำอย่างไร รูปแบบวิธีปฏิบัติจะอย่างไร บัดนั้นจนบัดนี้กระทรวงวิทย์ฯ ยังตอบไม่ได้ ออกกฎหมายให้ทำ IEE แต่ไม่มีหลักปฏิบัติ ตั้งแต่ปี 2540 จนขณะนี้ 2543 ก็ยังไม่มี ที่ผ่านมาจากจังหวัดตามไปทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ทางนั้นก็ตอบมาให้ให้เหมือนการทำ EIA คือตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535"

ส่วนความคิดเห็นของสถาปนิกที่มีต่อประเด็นปัญหานี้มีดังนี้ "รายงานเบื้องต้นของคุณคืออะไร ทำแค่ไหน ไม่มีความชัดเจนเลย แล้วมาตรฐานของ 10 ห้องต้องเหมือนกับ 80 ห้องทุกประการหรือเปล่า หรือ รายละเอียดแค่ลึกกว่ามันไม่บอก ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนขึ้น"

"ช่วงแรกที่ประกาศกระทรวงวิทย์ฯบังคับใช้ มีความสับสนมาก เรื่องการทำรายงานสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) คือไม่รู้จะทำแบบไหน ทำอย่างไร ส่งที่ใคร ตอนนั้นงงมาก ..."

"งง ตอนแรกคือ โหม่มากสำหรับภูเก็ต ... ตอนนั้นทางบริษัทก็ติดต่อให้ลูกค้าทั้งหมด งานนั้นก็ทำจนจบมานานมากด้วย ช้ากว่ากำหนดประมาณ 8 เดือน"

ในกรณีความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้ ท้ายที่สุดทางสำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้ใช้ตามแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) ซึ่งเป็นรายงานที่ใช้สำหรับเกณฑ์ของโรงแรม หรืออาคารชุดที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ซึ่งขั้นตอนในการสอบถาม และรอผลสรุปจากสำนักงานนโยบายฯ นี้ ใช้ระยะเวลาเป็นปี โดยในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีผลสรุปนี้ ทุกฝ่ายก็จะมี ความคลุมเครือในเรื่องนี้ รวมทั้งเมื่อผลสรุปเป็นเช่นนี้ เท่ากับว่า โรงแรมขนาด 10 ห้องและโรงแรมขนาด 80 ห้องใช้มาตรฐานและเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ซึ่งดูไม่สมเหตุสมผลนัก

ในปัจจุบัน โครงการที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จะใช้เวลาทั้งหมดตั้งแต่เริ่มจัดทำรายงานฯ จนผ่านความเห็นชอบประมาณ 6 ถึง 8 เดือน บางโครงการอาจใช้เวลาถึง 1 ปี ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำงานของสถาปนิก คือจะไม่ทราบว่าจะต้องใช้ข้อมูล มาตรฐาน หรือเกณฑ์ใดในการออกแบบ เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ และแนวทางของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น รวมทั้งไม่สามารถกำหนดตารางเวลาของโครงการ ทำให้เกิดความล่าช้าต่อโครงการ ทั้งในขั้นตอนการขออนุญาต และขั้นตอนการก่อสร้างอาคาร

จากความล่าช้าดังกล่าว ในบางโครงการไม่สามารถขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้ในเวลาที่เหมาะสม ทำให้เกิดกรณีโครงการดำเนินการก่อสร้างไปโดยที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจากหนังสือของสำนักงานนโยบายและ

แผนสิ่งแวดล้อม (ที่ วว 0804/7255) เรื่อง ผลการตรวจสอบพื้นที่โครงการในจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ได้ระบุผลการตรวจสอบพื้นที่ พบว่า โครงการส่วนใหญ่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างแล้ว โดยยังมีได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง และยังไม่ได้รับความเห็นชอบรายงานฯ โครงการโรงแรมที่ตรวจสอบมีจำนวน 8 โครงการ เป็นโครงการที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จำนวน 3 โครงการ อยู่ในบริเวณหาดป่าตอง 1 โครงการ และบริเวณหาดกะรน 2 โครงการ ซึ่งทั้ง 3 โครงการได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว ส่วนอีก 5 โครงการเป็นโครงการที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยมี 4 โครงการที่ได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว ในจำนวนนี้มี 2 โครงการที่อยู่ในบริเวณหาดกะรน

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นเครื่องยืนยันถึงความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของกฎหมายในเรื่องนี้ คือ ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศฉบับใหม่ขึ้นมา 2 ฉบับ ได้แก่

1. ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ และเมืองพัทธยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2543

2. ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2543) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ และเมืองพัทธยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ประกาศฉบับนี้จะกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการในแต่ละจังหวัด เพื่อพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

แต่เมื่อพิจารณาถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ตามประกาศฉบับใหม่ดังกล่าว จะพบว่า มีเนื้อหารายละเอียดในการจัดทำไม่ต่างไปจากประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535) ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางทั่วไป (General Guideline) เท่ากับว่า รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จะมีเนื้อหาในการจัดทำเหมือนกัน นั่นหมายถึง ผลจากการประกาศใช้ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับพ.ศ. 2543 (ประกาศ ณ วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2543) นี้ให้ผลในทางปฏิบัติไม่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2543) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการให้อำนาจทางจังหวัดเป็นผู้พิจารณารายงานฯ แต่ทั้งนี้ทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละจังหวัดจะต้องมีการกำหนด แนวทางการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นโดยเฉพาะ (Specific Guideline) ตามแต่ประเภทโครงการ เพื่อใช้เป็นข้อมูล มาตรฐาน หรือเกณฑ์ในการจัดทำรายงานฯ แต่หากมีการอ้างอิงตามแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของส่วนกลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ผลที่ได้ในการให้มีการจัดทำรายงานฯ ก็จะไม่ต่างไปจากปัจจุบัน.

2. ความหมายของ "แนวชายฝั่งทะเล" ตามที่ระบุในกฎกระทรวง ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2532) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในข้อ 1 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวว่า

"ในกฎกระทรวงนี้ "บริเวณที่ 1" หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของเกาะภูเก็ตลงไปในทะเลเป็นระยะ 100 เมตร และจากแนวชายฝั่งทะเลเข้าไปในแผ่นดินเป็นระยะ 50 เมตร เริ่มตั้งแต่เหนือสุดของเกาะภูเก็ตลงไปทางทิศใต้จนบรรจบกับแนวเขตควบคุมอาคารด้านทิศใต้ซึ่งอยู่กิโลเมตรที่ 3x455 ของทางหลวงจังหวัดหมายเลข 4024 ยกเว้นพื้นที่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522"

และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 5 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวว่า

"กำหนดให้พื้นที่ตามข้อ 1 เป็นพื้นที่บริเวณที่ 1 บริเวณที่ 2 บริเวณที่ 3 บริเวณที่ 4 บริเวณที่ 5 บริเวณที่ 6 บริเวณที่ 7 และบริเวณที่ 8 ทั้งนี้ตามแผนที่แนบที่ 1 และแผนที่ 2 ท้ายประกาศนี้ ดังต่อไปนี้

บริเวณที่ 1 หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวชายฝั่งทะเลรอบเกาะภูเก็ตเข้าไปในแผ่นดินเป็นระยะ 50 เมตร รวมทั้งพื้นที่ในเกาะต่างๆ เว้นแต่พื้นที่ในบริเวณที่ 5 บริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 7

บริเวณที่ 2 หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณ ... "

ตามเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับ กำหนดให้พื้นที่บริเวณที่ 1 วัดจากแนวชายฝั่งทะเลเกาะภูเก็ตเข้ามา 50 เมตร ปัญหาที่เกิดขึ้นนั่นคือ ในทางปฏิบัติไม่สามารถหาเส้นแนวชายฝั่งทะเลให้อ้างอิงได้นอกจากนี้เนื้อหาของกฎหมายก็มีได้ให้คำจำกัดความว่า แนวชายฝั่งทะเล หมายถึง เส้นอ้างอิงใด

ความไม่ชัดเจนดังกล่าว สถาปนิกได้ให้ความเห็น ดังนี้ "เรื่องแนวชายฝั่งทะเล ระยะ 50 เมตรที่กฎหมายกำหนด วัดจากตรงไหน น้ำขึ้นสูงสุด ตรงไหน เมื่อไร เดือนไหน ผมว่ามันไม่ควรจะเป็นอย่างนั้น มันควรจะมี Reference กันมาเลยว่า หาดกระดานไหนนับจากตรงนี้ จุดนี้คือจุดน้ำขึ้นสูงสุด เพราะมันมีหลายโรงแรม กลายเป็นอยู่ที่ข้าราชการท้องถิ่นตีความ ทำให้เกิดความไม่ความชัดเจน ผมทำโรงแรม South Sea ที่หาดกระดาน เราต้องการวัดจริงๆ ว่า เราอยู่ใน Zone ไหน ผมจะวัดน้ำขึ้นสูงสุดได้ที่ไหน คนหนึ่งบอก หัวสะพาน อีกคนบอกไม่ใช่ แต่ไม่ได้ให้คำตอบชัดเจน แล้วอย่างนั้นจะมีมาตรฐานอะไร ผมจะวัดมาจากไหนได้ ส่วนของป่าตองวัดจากเส้นกึ่งกลางถนน คือเส้นกลางถนนจะบังคับมากกว่าของสิ่งแวดล้อม"

"มีโครงการหนึ่งผมให้ช่างเอกเซน survey ที่มาให้ และวัดมาให้ 50 เมตร เจ้าหน้าที่ไม่เอา เจ้าหน้าที่จะยึดถือเอาแนวยอดหญ้า แล้วแนวยอดหญ้ากับแนวที่วัดได้ต่างกันเยอะ 10 กว่าเมตร แล้วเรื่องแบบนี้ก็มีอีก คือก่อนทำโครงการ เราไปคุยกับอบต.ถามข้อมูลเรื่องแนวชายฝั่งที่ทางอบต.นี้ใช้ ทาง อบต. ก็มีหนังสือรับรองออกมา เราก็ออกแบบไปตามนั้น พอถึงตอนขออนุญาต เจ้าหน้าที่คนที่เคยรับรองออกไปแล้ว แล้วเจ้าหน้าที่คนใหม่ที่มาแทนก็ไม่ยอมตามแนวที่เราใช้ กรณีอย่างนี้อยู่ที่เจ้าหน้าที่เลยเรื่องตีความ"

"กำหนดเป็นชายฝั่งทะเลมีปัญหาทั้งนั้นครับ ผมเคยถามนิติกรของกรมเจ้าท่า เขายังไม่สามารถตอบได้เลยว่าชายฝั่งทะเลนี้หมายถึงอะไร หมายถึงต้องการเป็นนิยาม เป็นลายลักษณ์อักษรนะ คือกรมเจ้าท่าจะมีอำนาจหน้าที่ที่เขาควบคุมได้นับจากแนวไหน เขาก็ตอบผมไม่ได้"

ส่วนการอ้างอิงแนวชายฝั่งทะเลบริเวณหาดป่าตอง และหาดกระดานในปัจจุบันนั้น สำหรับบริเวณหาดป่าตองจะมีการอ้างอิงแนวชายฝั่งทะเลอยู่ 2 ลักษณะตามลักษณะของหาด คือ

1. บริเวณชายหาด จะใช้การอ้างอิงตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) นั่นคือ จากศูนย์กลางถนน ปาดอง-กมลา ถนนทวิวงส์ เป็นแนวอ้างอิง แล้ววัดไปทางตะวันออกเป็นระยะ 15 เมตร ถือเป็นบริเวณที่ 1 โดยไม่ใช้การอ้างอิงตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ใช้แนวชายฝั่งทะเล เนื่องจาก เกิดปัญหาในการอ้างอิงเส้นแนวชายฝั่งทะเล ดังที่กล่าว และเห็นว่าการอ้างอิงทั้งจาก "แนวชายฝั่งทะเล" หรือ "ศูนย์กลางถนน" เมื่อกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 1 ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเห็นว่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นของแนวเขตสิ้นสุดพื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 1 ของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น พอจะยอมรับได้ อีกทั้งการอ้างอิงจาก "ศูนย์กลางถนน" นั้นมีการปฏิบัติกันมาก่อนแล้ว จนเกิดความคุ้นเคย และไม่ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ

2. บริเวณที่ไม่มีชายหาด ซึ่งจะอยู่บริเวณด้านใต้ของหาด มีลักษณะเป็นถนนติดกับแนวเขื่อนกันน้ำ บริเวณนี้เดิมเป็นตลิ่ง และโดนน้ำทะเลเซาะมาจนถึงแนวถนน จึงต้องทำเขื่อนกันไว้ ดังนั้นเมื่ออ้างอิงตามกฎหมายทั้งสองฉบับ จะทำให้พื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 1 ของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ทางเทศบาลปาดองจำเป็นต้องยึดถือการอ้างอิงจาก "แนวชายฝั่งทะเล" ซึ่งกรณีนี้ทางเจ้าหน้าที่เทศบาล เห็นว่า ทำให้เจ้าของที่ดินเสียสิทธิ์ไปเป็นจำนวนมาก จากเดิมที่สามารถก่อสร้างได้สูง 12 เมตร กลับกลายเป็นก่อสร้างได้สูง 6 เมตร

ส่วนบริเวณหาดกะรน จะอ้างอิงแนวชายฝั่งทะเลโดยยึดถือ แนวสันทรายที่หน้าขึ้น หรือแนวที่พืชทะเลขึ้น โดยถือว่าเป็นแนวที่น้ำทะเลจะสามารถขึ้นได้สูงสุด โดยในทางปฏิบัติทางเจ้าหน้าที่เทศบาลจะทำการวัดเป็นโครงการๆ ไป ซึ่งก็ไม่แน่นอนว่าแนวเขตสิ้นสุดพื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 1 จะข้ามแนวถนนไปหรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่เทศบาลกระรน มีความเห็นว่า การอ้างอิงลักษณะนี้ก็ยังมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจาก แนวชายฝั่งตามการอ้างอิงลักษณะนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละปีตามสภาพธรรมชาติ ดังเช่น การเกิดพายุ ระดับน้ำที่ขึ้นลงสูงต่ำไม่แน่นอน ซึ่งส่งผลต่อแนวสันทราย และแนวพืชทะเล ที่ใช้เป็นแนวอ้างอิงได้

ในประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ ควรมีการพิจารณากำหนดคำจำกัดความของคำว่า "ชายฝั่งทะเล" ให้ชัดเจนขึ้นว่าหมายถึงอย่างไร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้เป็นแนวทางเดียวกันทุกฝ่าย และลดปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหากฎหมายลงได้บ้าง ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน (Land Use) ของรัฐฮาวาย ในส่วนที่ 2 เรื่อง Shoreline Setbacks ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า Shoreline ไว้ว่า *"Shoreline" means the upper reaches of the wash of waves, other than storm or tidal waves, usually evidenced by the edge of vegetation growth, or the upper line of debris left by the wash of waves.* (Mary Sive, 1976 : p.147).

3. การวัดความสูงอาคาร ตามระบุในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 6 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวว่า

"(5) บริเวณที่ 5 ให้มิได้เฉพาะอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 6 เมตร เว้นแต่สภาพท้องถิ่นมีเป็นอย่างอื่น แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 12 เมตร นอกจากนี้ ยังต้องมีที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นด้วย

(6) บริเวณที่ 6 ให้มิได้เฉพาะอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร และต้องมีที่ว่างที่ปลูกพืชคลุมดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น เว้นแต่พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 (V : H) ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารใดๆ

(7) บริเวณที่ 7 ...

(8) บริเวณที่ 8 ...

การวัดความสูงของอาคารในบริเวณที่ 1 ถึงบริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 8 ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงส่วนที่สูงสุดของอาคาร เว้นแต่อาคารที่มีความสูง ตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นลาดฟ้า แต่หากเป็นอาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปที่เป็นอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยา ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด"

จากการศึกษาพบว่า เนื้อหาของกฎหมายในเรื่องการวัดความสูงอาคารนั้น ในทางปฏิบัติจะเกิดความไม่ชัดเจน 2 ประการ ดังต่อไปนี้

3.1 การวัดความสูงอาคารบริเวณพื้นที่ลาดชัน ในเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 6 กำหนดให้อาคารสูงไม่เกิน 8 เมตรในพื้นที่สูง 40-80 เมตร ซึ่งตามสภาพภูมิประเทศแล้วในบริเวณนี้จะเป็นบริเวณที่มีความลาดชัน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติเกิดความไม่ชัดเจนในการวัดความสูงว่า ระยะ 8 เมตรนั้นวัดจากระดับไหน ถึงระดับไหน วัดระยะเดียว หรือวัดตามแนวลาดชัน ตามภาพประกอบ ภาพที่ 9

สถาปนิกได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นปัญหานี้ดังนี้ "เรื่องการวัดความสูงบนพื้นที่ที่มีความสูง 40-80 เมตร ที่ให้สร้างอาคารได้ไม่เกิน 8 เมตร ซึ่งความจริงควรจะเป็นการวัด 8 เมตรขนานไปกับความลาดชันของที่ดิน (ระยะ d ในภาพที่ 9) แต่ไม่ใช่ วัดที่เดียวจากหน้าอาคารเลย (ระยะ c ในภาพที่ 9) อาคารของผมไล่เลาะไปตาม Slope ของที่ดินก็ไม่ได้ เพราะรวมแล้วสูงเกิน 8 เมตร คือผมยกพื้นอาคารเป็นใต้ถุนโล่ง รวมทั้งพื้นที่อาคารอีก 2 ชั้น รวมแล้วก็น่าจะเกิน 8 เมตร สุดท้ายผมก็ต้องแก้ ..."

"มีปัญหาเหมือนกัน คือไม่รู้วัดจากตรงไหน อย่างที่บนเขา บอกว่าอาคารสูงได้ไม่เกิน 8 เมตร วัดจากตรงไหนละ 8 เมตร บางคนเอาระดับถนนหน้าโครงการ บางคนเอาระดับดิน บางคนเอาระดับถนนหลังโครงการ (ระยะ a และ b ในภาพที่ 9) คือในเรื่องความสูง มันทำให้มาจำกัดในเรื่องการออกแบบ ก็เป็นปัญหา"

กรณีการวัดความสูงบริเวณพื้นที่ลาดชันนี้ เทศบาลป่าตองและเทศบาลกะรนจะยึดถือปฏิบัติต่างกัน นั่นคือ ทางเทศบาลป่าตอง จะวัดไล่ไปตามความลาดชัน (ระยะ d ในภาพที่ 9) หรือวัดความสูงตรงไหนก็ใช้ระดับดินตรงนั้น (ระยะ a และ b ในภาพที่ 9) ส่วนทางเทศบาลกะรน จะวัดจากบริเวณพื้นดินด้านหน้าอาคารที่เดียว (ระยะ c ในภาพที่ 9) เป็นความสูงของทั้งโครงการ

3.2 จุดเริ่มต้นการวัดความสูงอาคาร ในเขตพื้นที่ควบคุมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 กำหนดให้การวัดความสูงของอาคารในบริเวณที่ 1 ถึงบริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 8 ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงส่วนที่สูงสุดของอาคาร ส่วนในกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) กำหนดให้วัดจากระดับพื้นดินถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร ในการปฏิบัติตามแนวทางของกฎกระทรวงจะวัดความสูงจากระดับดินภายนอกอาคารที่ก่อสร้าง แต่ตามการตีความของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะหมายถึง พื้นชั้นแรกที่ก่อสร้าง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชั้นใต้ดินที่เป็นพื้นที่ใช้สอยปกติ หรือพื้นที่ชั้นแรกของอาคารที่ก่อสร้างต่ำกว่าระดับดินภายนอกอาคาร (ระยะ y ในภาพที่ 9)

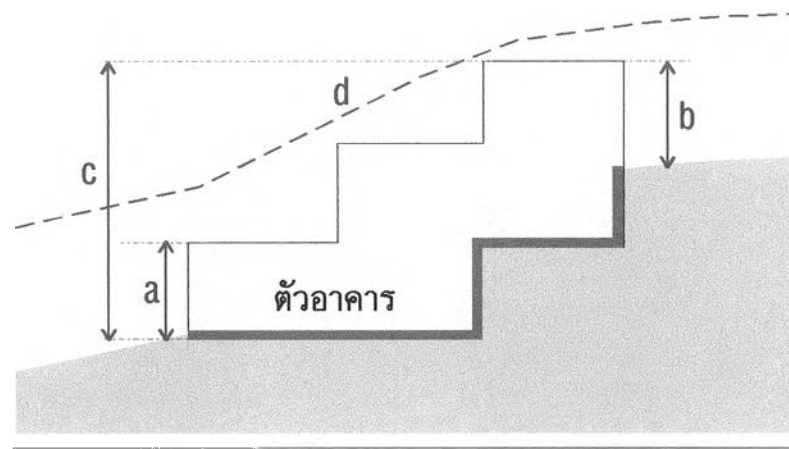
ประเด็นปัญหานี้สถาปนิกหลายท่านได้ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้ "ความไม่ชัดเจนของห้องใต้ดิน มันเห็นชัดเลย คุณไม่ได้บอกว่าห้องใต้ดินมันต้องเป็นอย่างไร ผมก็ใส่ห้องใต้ดินลงไป เจ้าหน้าที่บางคนก็บอก นับตั้งแต่พื้นที่ชั้นใต้ดินขึ้นมา (ระยะ y ในภาพที่ 9) คือกฎหมายมันไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่บางคนก็ให้อุบลโหมให้ได้ ห้องใต้ดินก็คือชั้นใต้ดิน แต่นับตั้งแต่ดินถมหรือดินเดิม มันก็ไม่ชัดเจนแล้ว"

“กรณีความสูงของอาคาร ในกฎหมายควบคุมอาคารวัดจากระดับพื้นดินถึงยอดอาคาร (ระยะ x ในภาพที่ 9) ถ้าห้องใต้ดินนี้ไม่นับ แต่ที่กระรนนับ นับตั้งแต่พื้นอาคารชั้นล่างสุดถึงยอดอาคาร แต่กรณีนี้ป่าตองไม่นับอย่างนี้ ซึ่งตรงนี้ความชัดเจนของกฎหมายไม่มี”

ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานจังหวัด ได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่า “เดิมกฎหมายระบุว่า ความสูงวัดจากฐานดินเดิม (ระยะ x ในภาพที่ 9) ถ้าว่า ผมขุดดินลงไปทำชั้นใต้ดิน ทำได้ใหม่ ความสูงนี้วัดจากไหน ดินเดิมที่ขุดหรือดินเดิมที่ยังไม่ขุด มีการถกเถียงกันเยอะ ต่อมาประกาศกระทรวงวิทย์ฯ ปี 2540 บอกว่า ให้วัดจากชั้นแรก ของอาคาร (ระยะ y ในภาพที่ 9) ไม่ว่าจะสร้างอย่างไรรวมทั้งลงใต้ดิน ผมก็ยังไม่แน่ใจว่าวิธีนี้ถูกหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ก็มีผลกระทบต่อโครงการในภูเก็ตมาก ซึ่งนี่ก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ มีบางโครงการเขามีหลายเฟส สร้างไปก่อนบาง ส่วน ทางสิ่งแวดล้อมที่กรุงเทพฯ ก็แจ้งว่าสร้างไปแล้วไม่ตรวจ พอดูในรายละเอียดก็บอกว่า สร้างอาคารสูง 16 เมตรในบริเวณควบคุมให้สูงได้ 12 เมตร ทางโรงแรมแจ้งว่า วัดจากระดับพื้นดินได้ 12 เมตร ทางสิ่งแวดล้อมก็บอกว่า วัดจากระดับพื้นอาคารล่างสุด สุดท้ายทางสิ่งแวดล้อมก็มารับตรวจรายงาน และทางโครงการก็ดำเนินการก่อสร้างต่อไป

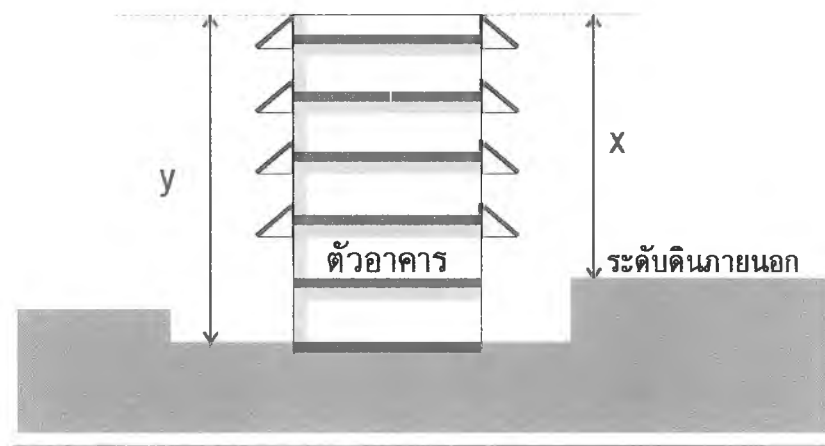
เจ้าหน้าที่โยธาจังหวัดก็ได้เล่าถึงกรณีเดียวกันไว้ดังนี้ “มีโรงแรมแถวกระรอน เขาสอบถามมาว่า กระทรวงวิทย์ฯ เขาไม่ได้วัดแบบนี้ เขาวัดจากระดับที่ก่อสร้าง (ระยะ y ในภาพที่ 9) คือ ถ้าโรงแรมเขาก่อสร้างชั้นใต้ดินลงไป ตามกฎกระทรวงเราจะไม่พูดถึงชั้นใต้ดิน เราถือว่าค่าตรงนั้นเป็นลบ แต่ของกระทรวงวิทย์ฯ เขาจะเริ่มวัดจากชั้นใต้ดินขึ้นมา เราก็ไม่ได้เข้าข้างผู้ประกอบการ แต่เราดูตามความเป็นจริง”

กรณีจุดเริ่มต้นการวัดความสูงนี้ เทศบาลป่าตองและเทศบาลกระรอนจะยึดถือปฏิบัติต่างกัน นั่นคือ ทางเทศบาลป่าตอง จะวัดจากระดับพื้นด้านหน้าอาคารเป็นจุดเริ่มต้น (ระยะ x ในภาพที่ 9) เนื่องจากเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการบังคับควบคุมในเรื่องทัศนียภาพภายนอก โดยนับตั้งแต่ส่วนที่โผล่พื้นดินขึ้นมา ส่วนเทศบาลกระรอน จะวัดจากระดับพื้นชั้นแรกที่ก่อสร้าง (ระยะ y ในภาพที่ 9) ถึงแม้ว่าพื้นชั้นแรกที่ก่อสร้างนั้นจะอยู่ต่ำกว่าระดับดินภายนอกอาคาร โดยเป็นการยึดถือตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พ.ศ. 2540.



การวัดความสูงบริเวณพื้นที่ลาดชัน

- ระยะ a การวัดความสูงที่วัดจากถนนด้านหน้าโครงการ
- ระยะ b การวัดความสูงที่วัดจากถนนด้านหลังโครงการ
- ระยะ c การวัดความสูงรวม ด้านหน้าอาคาร
- ระยะ d การวัดความสูงไล่ไปตามความลาดชัน



จุดเริ่มต้นการวัดความสูงอาคาร

- ระยะ x การวัดความสูงจากระดับพื้นดิน
- ระยะ y การวัดความสูงจากระดับพื้นที่ก่อสร้าง

4. การอ้างอิงระดับความสูง และความลาดชัน ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ซึ่งกรณีนี้แบ่งได้เป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

4.1 เรื่องการอ้างอิงระดับความสูง ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในข้อ 5 ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ในบริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 7 ไว้ดังนี้

“บริเวณที่ 6 หมายความว่า พื้นที่ที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ตั้งแต่ 40 ถึง 80 เมตร
บริเวณที่ 7 หมายความว่า พื้นที่ที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเกิน 80 เมตรขึ้นไป”

การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม 40-80 เมตร และเกินกว่า 80 เมตร มิได้มีการกำหนดแผนที่มาตรฐานที่มีเส้นชั้นความสูงที่ละเอียดชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายใช้อ้างอิงได้ตรงกัน มีเพียงแผนที่แนบท้ายประกาศ มีมาตราส่วน 1 : 100,000 (ดังภาพที่ 7) ซึ่งนับว่าเป็นมาตราส่วนที่เล็กมาก ทำให้ใช้อ้างอิงได้ยาก และเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ

สถาปนิกได้ให้ความเห็นต่อกรณีปัญหานี้ดังนี้ “เรื่องแผนที่ต่างๆ ที่ใช้ไม่มีความชัดเจน แผนที่ที่ใช้ อย่างผังเมืองหรือกระทรวงวิทย์ฯ เป็นแผนที่ 1:40,000 หรือ 1:50,000 แคสปีเมจิกซิด 1 เส้นก็ 200 เมตรแล้ว

“แผนที่ที่เขาทำมาเป็นมาตราส่วนเท่าไร 1:20,000 แผ่นเหลือเท่านี้ แคปากกาจุดเดียวก็ 10 เมตรแล้ว ระยะ 10 เมตรนั้นถ้ามาอยู่ในที่คุดก็ยุ่ง

ถ้าแปลงใหญ่มันอาจจะคลาดเคลื่อนไป 5 เมตร 10 เมตรมันไม่มีผล แต่ถ้าแปลงเล็กมันมีผล แต่ว่าแนวโน้มจะตรงกับผังเมืองตัวรวมใหม่ก็ไม่รู้ อาจคลาดเคลื่อนไปบ้างก็อะลุ่มอล่วยกัน”

“เรื่องความสูงเหล่านี้จะเช็คอย่างไร ไม่มีใครเช็คได้ พื้นที่ตรงนี้จากระดับน้ำทะเลสูงสุด หรือปานกลาง ตรงไหนที่ 0.00 เช็คจากตรงไหน คือตอนเริ่มต้นจะเช็คอย่างไรว่าตรงนั้นมัน 80 เมตร ผมไม่แสดงในแบบ แล้วทางเทศบาล จะเช็คหรือ

“เรื่องบริเวณที่สูงเกิน 80 เมตรห้ามก่อสร้างอาคาร ผมไม่ทราบวัตถุประสงค์ของประเด็นนี้ เพราะอะไร ไม่เข้าใจ ไม่อยากให้เป็นจุดเด่นหรือ ไม่อยากให้มีจุดชมวิว หอชมวิวยิ่งขึ้นหรือไง หรือทัศนียภาพจะเกิดขึ้น คนที่มีที่อยู๋ บนภูเขาทำอะไรไป ปลุกหญ้าอย่างเดียวเลยหรือ

ถ้าคิดว่าสถาปนิกเราไม่มีความสามารถจะทำให้สวยงามได้ ก็จบ คุณคุมไปเลย ไม่คุมซัก 40 เมตร”

“อีกอย่างก็คือเรื่องความสูง เอาแผนที่ไหนมาเช็คที่เราอยู่ในบริเวณที่สูงเกิน 80 เมตร เพราะเคยมีปัญหาหมื่นหมื่น คือมันไม่แน่ ที่ดินอยู่ตรงนี้ เราวัดเองแล้วที่เราสูงไม่เกิน 80 เมตร พอเปิดของกรมทางหลวง ที่ดินมันดันมาอยู่ทางนี้ ไปเปิดของอีกแผนที่หนึ่งมันดันอยู่อีกที่หนึ่ง คือไม่มีแผนที่กลาง ทำให้ตรงนี้เป็นจุดที่ไม่ชัดเจน เราไม่สามารถบอกลูกค้าได้ว่าที่คุณสร้างได้หรือไม่ได้ แม้กระทั่งลูกค้ามาปรึกษาเรื่องการซื้อที่ดิน เราก็ไม่แน่ว่าสูงเกิน 80 เมตรหรือเปล่า พอไม่แน่ใจ เราก็ไปตรวจสอบกับคนอื่น คนหนึ่งบอกว่าได้ เช็คกับปลัด อบต. เขาบอกสร้างไปเถอะ ได้ทั้งนั้นแหละ พอไปเช็คในแผนที่ปรากฏว่าสูง 100 กว่าเมตรนะ คือเรากลัวว่าตอนเราไปพูดกับเขาด้วยปาก เขาบอกได้ พอเราทำเรื่องทำแบบไปตามขั้นตอน พอไปถึงมันไม่ได้ขึ้นมา คนที่เสียคือเรา เราทำงานแล้ว เขียนแบบจนเสร็จแล้ว จะมาอ้างกฎหมายว่าสร้างไม่ได้”

กรณีปัญหานี้ เจ้าหน้าที่โยธาจังหวัดได้ให้สัมภาษณ์ว่า “กรณีนี้ ทางท้องถิ่นทราบ แต่เป็นการทราบโดยประมาณ แต่ถ้าเอาข้อมูลจริงที่ได้จากการยิงกล้องนั้นเขาไม่ทำกัน เขาจะดูแค่ว่าระดับนี้น่าจะอยู่ในช่วง 40-80 เมตร คุณก็สร้างได้ไม่เกิน 8 เมตร เขาจะดูแค่นี้ ง่ายๆ เอา เพราะฉะนั้นมันก็ไม่แน่นอนแล้วแต่ความรู้สึก”

เจ้าหน้าที่กองช่าง เทศบาลตำบลป่าตอง ให้ความเห็นว่า “ตอนนี้เราก็มีแผนที่ผังเมืองซึ่งได้มาจากผังเมืองจังหวัดซึ่งบอกเส้น Contour ไว้ว่าสูงเท่าไร ... อาคารนี้จะอยู่เส้น Contour ที่เท่าไร ก็ดูจากตรงนี้เป็นเกณฑ์ แล้วก็ส่องกล้องเอา แล้วเมื่ออนุญาตอาคารขึ้นมาหลังหนึ่ง ว่าตรงนี้ แนวนี้จะใช้เป็นตัวตรวจเช็คต่อไปได้ ถ้าเลยจากเส้นนี้ไปแล้วเกิน 80 เมตร เราก็อนุญาตไม่ได้ ส่วนเรื่องอ้างอิงระดับน้ำทะเลปานกลางมาจากไหน ในเมื่ออ้างอิงจากศาลากลางไม่ได้ ตามหลักมันต้องถ่ายมา แต่ที่เราทำได้ก็คือคาดคะเนเอา เราสมมติขึ้นมาว่าบริเวณถนนหน้าหาดสูงจากน้ำทะเลลึก 2-3 เมตร แล้วเราก็ไล่ขึ้นมา แล้วก็ดูแผนที่ประกอบอีกที แต่มันจะไม่ 100% เท่าไร”

ปัจจุบันสถาปนิก เจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะหาแผนที่อ้างอิงที่มีมาตราส่วนที่ใหญ่ขึ้น ตามที่สามารถหาได้เช่น แผนที่ของผังเมืองจังหวัด แผนที่ของกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น และบริษัทสถาปนิกบางแห่งก็ไม่มีแผนที่อ้างอิงดังกล่าว นอกจากนี้เมื่อถึงขั้นการตรวจสอบพื้นที่จริง ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้แม่นยำนัก เนื่องจาก ตามเนื้อหาของกฎหมายระบุให้อ้างอิงความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง แต่หมุดอ้างอิงระดับน้ำทะเลปานกลางมีอยู่ที่ศาลากลางจังหวัดเพียงแห่งเดียว ยังมีได้ถ่ายระดับมาบางส่วนท้องถิ่นต่างๆ เนื่องจาก งบประมาณไม่เพียงพอ ที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ในบางท้องถิ่นจะทำการส่องกล้องวัดระดับ โดยประมาณค่าระดับน้ำทะเลปานกลาง (0.00) ขึ้นมา และเทียบกับแผนที่อีกครั้งหนึ่ง หรือในบางท้องถิ่นก็ใช้การประมาณด้วยสายตา โดยอ้างอิงกับอาคารเดิมในบริเวณใกล้เคียง

4.2 เรื่องการอ้างอิงความลาดชัน ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในข้อ 6 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวว่า

“(6) บริเวณที่ 6 ให้มีได้เฉพาะอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร และต้องมีที่ว่างที่ปลูกพืชคลุมดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น เว้นแต่พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 (V : H) ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารใดๆ

(7) บริเวณที่ 7 ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารใดๆ”

การกำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารใดๆ จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ดังกล่าวจะสามารถตรวจสอบได้ยาก และหากสถาปนิกหรือเจ้าของโครงการทำการปรับสภาพความลาดชันให้ไม่เกิน 1 : 3 จะสามารถกระทำได้หรือไม่

สำหรับกรณีนี้สถาปนิกให้ความเห็นว่า “เรื่องความลาดชันเกิน 1:3 สร้างไม่ได้ ผมก็เห็นเขาปรับที่เสียราบแล้วก็ก่อสร้างได้ แบบนี้ยิ่งแยกว่า จะทำให้ทัศนียภาพเสียไปหมด ทำเกาะๆ ไปกับเขายังดูสวยกว่า”

“ผมยังไม่เคยตรวจสอบเรื่องนี้ ผมไม่รู้ว่าทางท้องถิ่นมีเครื่องมือหรือเปล่า แต่เราทำ Survey เราอยู่อยู่ แก่ใจว่ามันชัน มันสูงเท่าไร มันอยู่ที่การปรับดินด้วย เพราะพอเราปรับสภาพดิน มันก็ไม่ใช่ว่าความชันนั้นอีกต่อไป แต่ความลาดชัน 1:3 นั้น ผมว่าชันน้อยไป ผมเห็นว่ายังใช้ประโยชน์ได้ ยังไม่ควรห้าม”

เจ้าหน้าที่กองช่าง เทศบาลตำบลป่าตองได้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ว่า “สำหรับพื้นที่ที่มีความสูงเกิน 80 เมตร ห้ามก่อสร้างนั้นค่อนข้างจะทำงานยากเหมือนกัน เพราะบางทีเขาต้องปรับพื้นที่ สมมติที่เขาแปลงใหญ่ จากเขาจรดเนินเขา ชัน 1:3 แล้วเขาตัดบางส่วนออกก่อน (ปรับที่) แล้วจะก่อสร้างกลุ่มอาคารขึ้นตรงนี้ บางทีมันก็ลำบาก”

นอกจากนี้ทางสถาปนิก เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า กฎหมายไม่ควรกำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 (V : H) ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารใดๆ เนื่องจาก พื้นที่ส่วนใหญ่ในบริเวณป่าตอง และกะรน นั้นมีสภาพเป็นที่สูง อีกทั้งยังขัดแย้งกับที่ดินจังหวัด เนื่องจาก พื้นที่สูงตั้งแต่ 40 เมตรขึ้นไปในจังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่มีโฉนดอยู่เป็นจำนวนมาก.

5. ความหมายของ “อาคารอยู่อาศัยรวม” ตามที่ระบุในกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539)

โดยตามบัญชีท้ายประกาศของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้ “อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด” เป็นประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมาในบัญชีท้ายประกาศฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ได้เปลี่ยนเนื้อความจาก “อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด” เป็น “อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร” โดยเป็นการอ้างอิงความ “อาคารอยู่รวมอาศัยรวม” จากกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จากการสอบถามนักวิชาการสิ่งแวดล้อม กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่า การเปลี่ยนเนื้อความจาก “อาคารชุดพักอาศัย” เป็น “อาคารอยู่อาศัยรวม” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงาน นั้นคือ จากเดิมที่ใช้คำว่า “อาคารชุดพักอาศัย” ประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานจะหมายถึงเฉพาะอาคารชุด หรือที่นิยมเรียกกันว่า คอนโดมิเนียมพักอาศัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติอาคารชุด ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “**อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกเป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง**” ต่อมาเมื่อแก้ไขเป็น “อาคารอยู่อาศัยรวม” ทางกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพิจารณาถึงประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงาน ได้แก่ อาคารชุด แฟลต หอพัก และหอเช่า ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมโดยมิได้คำนึงถึงการถือครองกรรมสิทธิ์ของผู้อยู่อาศัย

แต่เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “อาคารอยู่อาศัยรวม” ดังนี้

“อาคารอยู่อาศัยรวม” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว มีห้องน้ำ ห้องส้วม ทางเดินทางเข้าออก และทางขึ้นลงหรือลิฟต์แยกจากกันหรือร่วมกัน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเนื้อความบางส่วนของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันใน หมวด 1 ข้อ 2 ซึ่งกล่าวไว้ว่า

“อาคารดังต่อไปนี้ต้องมีวิธีการเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้

- (1) ...
- (2) ...
- (3) **อาคารอยู่อาศัยรวมที่มีตั้งแต่ 4 หน่วยขึ้นไป และหอพัก**
- (4) ... “

ตามเนื้อความในกฎกระทรวง ฉบับที่ 39 ให้ความหมายของ “อาคารอยู่อาศัยรวม” ว่าเป็นอาคารที่ใช้อยู่อาศัยเป็นหลายครอบครัว และเนื้อความบางส่วนในหมวด 1 ข้อ 2 ที่มีการแยกการใช้คำระหว่างอาคารอยู่อาศัยรวม กับหอพักออกจากกันอย่างชัดเจน

ผลจากความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ ทำให้อาคารประเภทแฟลต หอพัก หอเช่า บ้านพักคนงานที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และประเด็นปัญหานี้จะทวีความซับซ้อนมากขึ้น เมื่อพิจารณาตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 8 เรื่อง การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ที่กำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้อง ถึง 79 ห้องต้องจัดทำรายงาน

จากเนื้อหาของกฎหมายดังนี้ ส่งผลให้อาคารประเภทหอพัก หอเช่าทุกประเภทซึ่งรวมถึงหอพักมหาวิทยาลัย แฟลต และบ้านพักพนักงาน ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)

กรณีนี้สถาปนิกได้ให้สัมภาษณ์ว่า "ปัญหาอีกเรื่องคือ ความสับสนของคำจำกัดความอาคาร พอดำเนินการขออนุญาต จะสับสนอย่างเช่นว่า จะทำอพาร์ทเมนต์ควรจะเป็นอะไร มันน่าจะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวม แต่ถามว่าอพาร์ทเมนต์ 10 หน่วยจะต้องทำรายงานสิ่งแวดล้อมแล้วหรือ แล้วรู้หรือไม่ว่าค่าใช้จ่ายในการทำรายงานสิ่งแวดล้อมนั้นเท่าไร"

ส่วนวิศวกรสิ่งแวดล้อม บริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความเห็นกรณีนี้ว่า "หัวข้อต่างๆ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) เห็นว่าควรทำทุกส่วน แต่มีบางเรื่องที่คุ้มมากเกินไป และยังมีเรื่องของการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) จะเห็นว่า อาคารพวกบ้านพักคนงาน บ้านพักเจ้าหน้าที่ ไม่น่าจะต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)"

ในประเด็นนี้คงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานฯ มิฉะนั้นจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลา และเงินทองโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนี้ที่สำคัญยังต้องคำนึงถึงเจตนา และความชัดเจนในการประกาศใช้ แต่หากมีความเห็นว่าอาคารประเภทนี้ และจำนวนห้องพักขนาดนี้สมควรจัดทำรายงานฯ ก็ควรที่จะมีการอธิบายความแยกจากกันให้ชัดเจน

ความไม่ชัดเจนของเนื้อหากฎหมายในเรื่องความหมายของ "อาคารอยู่อาศัยรวม" ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม นั่นคือ ในการออกแบบก่อสร้างอาคารประเภทอื่น นอกจากอาคารลักษณะอาคารชุด ดังเช่น หอพัก บ้านพักคนงานหรือพนักงาน โดยเฉพาะอาคารที่มีห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป ซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ แต่สถาปนิกและเจ้าของโครงการมักไม่ทราบ ว่า โครงการเหล่านี้ต้องจัดทำรายงานการผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หากก่อนทำการออกแบบสถาปนิกไม่ตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้ละเอียดถี่ถ้วน เมื่อสถาปนิกทำการออกแบบเขียนแบบจนเสร็จเรียบร้อย ก็ไม่สามารถยื่นขออนุญาตอาคารได้เนื่องจากขาดเอกสารผ่านความเห็นชอบในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

ความซ้ำซ้อนของเนื้อหากฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำมาใช้ในการควบคุมอาคารมีอยู่หลายฉบับ และถูกบัญญัติขึ้นจากหลายหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายบางส่วนเกิดความซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งอาจทำให้เกิดกรณีที่มาตราฐานและการอ้างอิงมีความแตกต่างกัน

กรณีที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนของกฎหมายสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ สามารถสรุปรวบรวมได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดพื้นที่ควบคุม กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ควบคุมในอาคารพักตากอากาศสาธารณะ ประเภทโรงแรม และอาคารชุดภายในจังหวัดภูเก็ตนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 กลุ่ม ซึ่งได้แก่

- 1.1 กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติโดยกรมโยธาธิการ
- 1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 417 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติโดยกรมการผังเมือง
- 1.3 ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นความซ้ำซ้อนของกฎหมายในพื้นที่ศึกษานั้น สถาปนิกได้ให้ความเห็นดังนี้ "กรณีนี้ก็สร้างความสับสนบ้าง คือกฎหมายที่ซ้อนกัน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก คือเรื่อง Open Space มันไม่เท่ากันบ้าง อย่างบางอย่างอยู่ใน Zone 2 แต่ไปอยู่ในสีส้มของผังเมืองซึ่งจำนวนของ Open Space มันไม่เท่ากัน เขาก็ต้องถืออันที่ควบคุมมากกว่า ซึ่งก็ทำให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้นนิดหน่อย"

"ปัญหาคือ ความแตกต่างของเนื้อหา ผมก็ต้องจับมารวมกัน เอามา Intersection กัน อันไหนควบคุมมากกว่าก็ต้องใช้อันนั้น หรือดูความใหม่ของกฎหมายหรือ ไม่รู้เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น"

"ก็มีตอนออกแบบ เหมือนกับว่าทั้งสามฉบับ บางเรื่องปล่อย บางเรื่องจำกัด บางเรื่องจำกัดที่สุด เราก็ต้องเอาอันที่จำกัดที่สุด เท่าที่ดูก็ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ในตอนออกแบบผมจะให้ความสำคัญกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมฯ มากที่สุด คือดูสิ่งแวดล้อมก่อน แล้วค่อยไปดูอย่างอื่นประกอบ เพราะบางทีดูควบคุมอาคารเสร็จ พอมาดูสิ่งแวดล้อมก็ทั้งหมดเลย ตอนนั้นคำถามก็คือ สับสน"

กฎหมายทั้ง 3 กลุ่มต่างก็มีเนื้อหาในการกำหนดพื้นที่ควบคุมในการก่อสร้างด้วยทั้งสิ้น โดยมีเนื้อหาในการควบคุมที่ซ้ำซ้อนกัน 4 เรื่อง ได้แก่ การกำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุมและระยะถอยร่น ประเภทอาคารที่สร้างได้หรือสร้างไม่ได้และขนาดอาคารที่สร้างได้ การควบคุมความสูงอาคาร พื้นที่เว้นว่าง โดยในส่วนที่มีความซ้ำซ้อนกันมีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารประเภทโรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุม และระยะถอยร่น ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 และฉบับที่ 20 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุมโดยเริ่มจากแนวถนนทวิวงศ์ หรือแนวชายฝั่งทะเล และกำหนดพื้นที่ที่ถอยร่นจากแนวดังกล่าวเป็นระยะตามที่กำหนดในกฎหมายแต่ละฉบับ ดังแสดงในตารางที่ 2 และภาพที่ 10-11 และ 13-14

	กฎกระทรวง ฉบับที่ 15	กฎกระทรวง ฉบับที่ 20	ประกาศกระทรวงวิทย์ฯ
บริเวณที่ 1	จาก แนวศูนย์กลางของถนน ปาดตอง-กมลลา ถนนทวิวงศ์ และ ถนนเลียบริมหาดปาดตอง เข้าไปในแผ่นดิน 15 เมตร	จากแนวชายฝั่งทะเลเข้าไปในแผ่นดินเป็นระยะ 50 เมตร	จากแนวชายฝั่งทะเลรอบเกาะเข้าไปเป็นระยะ 50 เมตร
บริเวณที่ 2	จาก แนวศูนย์กลางของถนน ราษฎร์อุทิศ ถนนสองร้อยปี และ ถนนเชื่อมทุกสายออกไป ทั้งสองข้างๆ ข้างละ 15 เมตร	จากแนวเขตบริเวณที่ 1 เข้าไปเป็นระยะ 150 เมตรตลอดแนว	จากแนวเขตบริเวณที่ 1 เข้าไปเป็นระยะ 150 เมตร
บริเวณที่ 3	จากแนวเขตบริเวณที่ 1 เข้าไปเป็นระยะ 150 เมตรตลอดแนว	จากแนวเขตบริเวณที่ 2 เข้าไปอีกเป็นระยะ 300 เมตร	จากแนวเขตบริเวณที่ 2 เข้าไปเป็นระยะ 200 เมตร ยกเว้น บริเวณที่ 5-7
บริเวณที่ 4	พื้นที่ระหว่างบริเวณที่ 2 และ 3 และ พื้นที่จากสุดแนวเขต บริเวณที่ 2 ไปทางเหนือและใต้ ตลอดแนวบริเวณที่ 3 กว้าง 150 เมตร	-	พื้นที่ใน เขตเทศบาลเมืองภูเก็ต บางส่วน
บริเวณที่ 5	-	-	พื้นที่ชนบท และเกษตรกรรม ตามกฎหมายการผังเมือง ยกเว้น บริเวณที่ 6 และ 7
บริเวณที่ 6	-	-	พื้นที่ที่สูงจาก ระดับน้ำทะเล ปานกลาง ตั้งแต่ 40-80 เมตร
บริเวณที่ 7	-	-	พื้นที่ที่สูงจาก ระดับน้ำทะเล ปานกลางเกินกว่า 80 เมตร
บริเวณที่ 8	-	-	พื้นที่อื่นนอกจากบริเวณที่ 1-7

ตารางที่ 2 การกำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุม และระยะถอยร่น

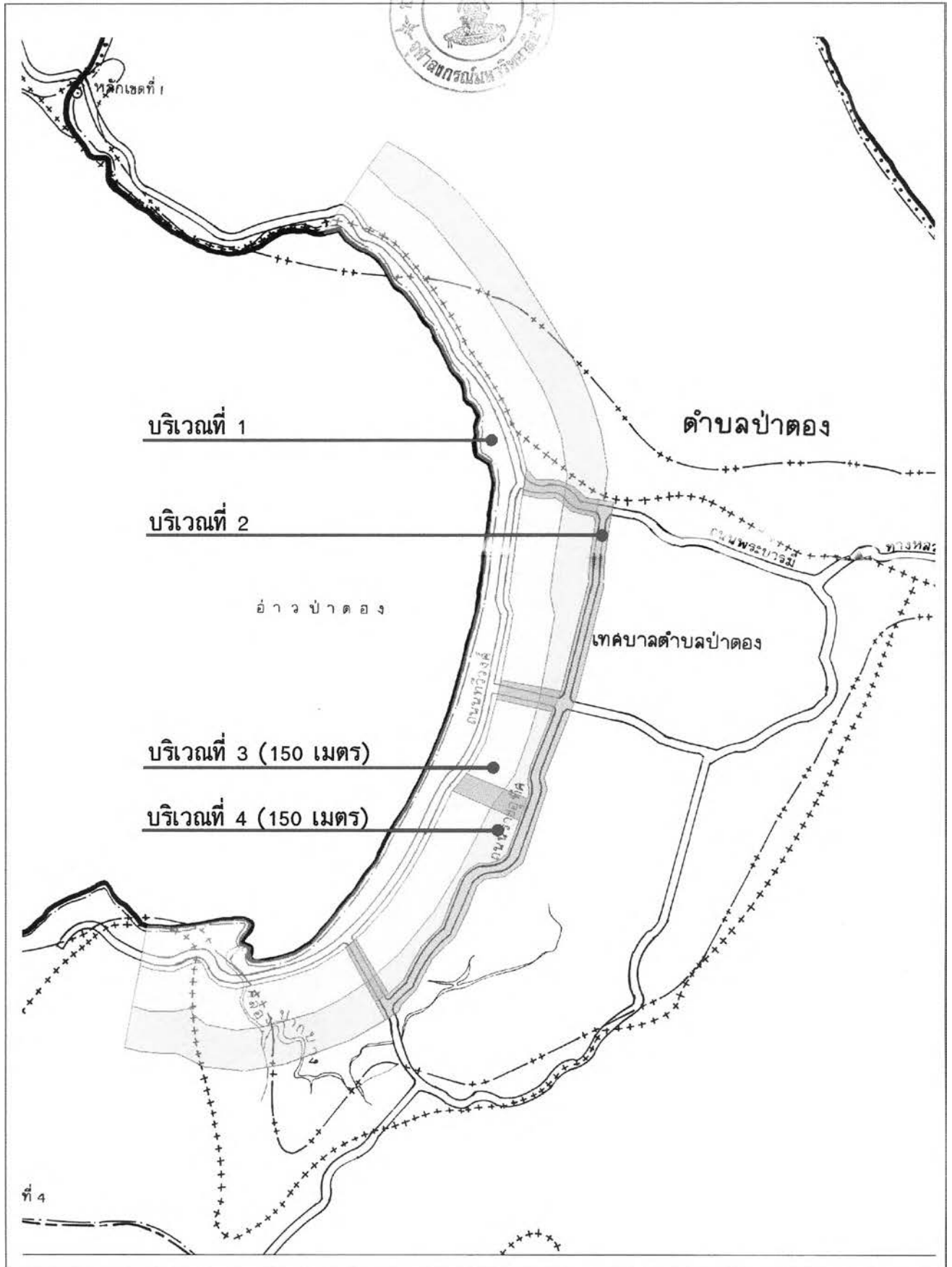
ส่วนการกำหนดขอบเขตพื้นที่ควบคุมของกฎหมายผังเมือง จะเป็นกำหนดต่างจากกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ โดยจะกำหนดเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ และกำหนดเป็นสีต่างๆ ลงบนโครงข่ายถนนในพื้นที่จริง (ดังภาพที่ 12 และ 15) ซึ่งในบริเวณหาดปาดตอง และหาดกะรนส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) นอกจากนั้น จะเป็นพื้นที่ประเภทอื่นอีกบางส่วน ดังเช่น พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวในบริเวณหาดปาดตอง และหาดกะรนส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ในบริเวณดังต่อไปนี้

1.1 พื้นที่ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ในบริเวณหาดป่าตองจะอยู่ทางด้านตะวันตกของถนนทิววงศ์ ส่วนในบริเวณหาดกะรนจะอยู่ทางด้านตะวันตกของถนนปฎัก และด้านในของบริเวณหาดกะรน

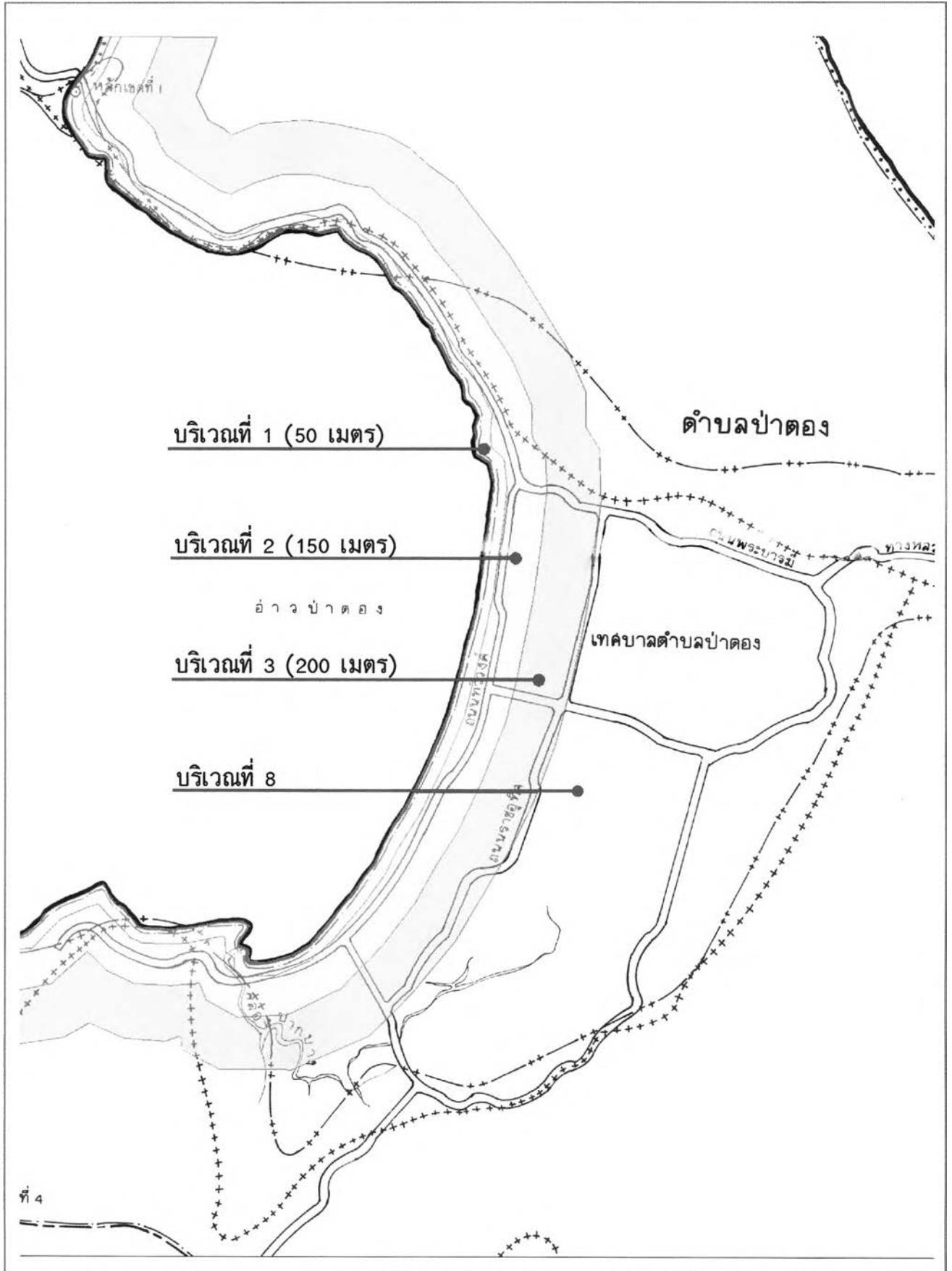
1.2 พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ในบริเวณหาดป่าตองจะเป็นพื้นที่ระหว่างถนนทิววงศ์และถนนราษฎร์อุทิศ และส่วนใหญ่ของทางฝั่งตะวันออกของถนนราษฎร์อุทิศ ส่วนในบริเวณหาดกะรนจะอยู่ทางฝั่งตะวันออกของถนนปฎักตะวันตก

1.3 พื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ในบริเวณหาดป่าตองจะเป็นพื้นที่ด้านในของหาด และบางส่วนของทางฝั่งตะวันออกของถนนราษฎร์อุทิศ ส่วนในบริเวณหาดกะรนส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ทั้งสองฝั่งของถนนปฎักตะวันออก

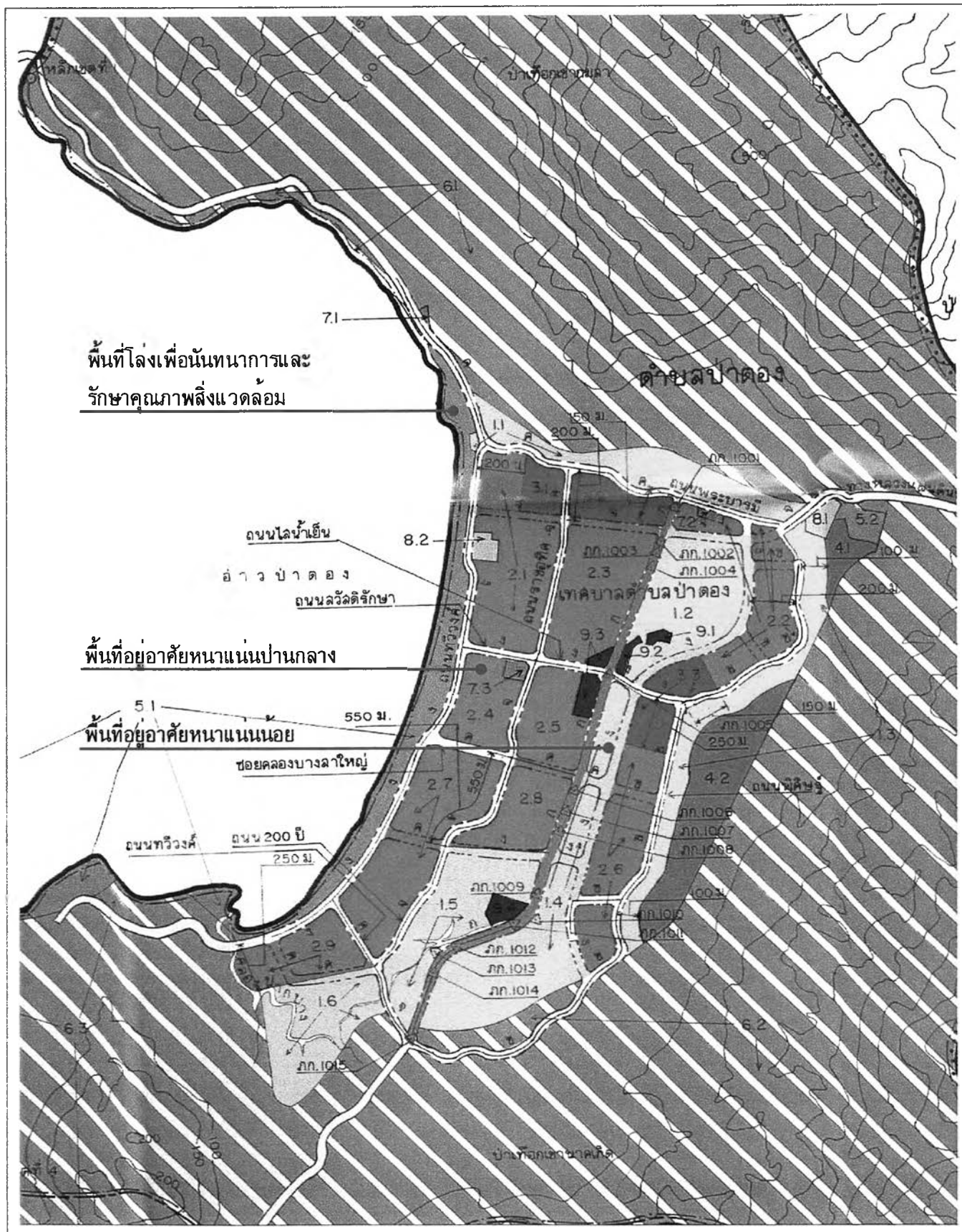
นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ หัวหน้างานสถาปัตย์ กองช่าง เทศบาลตำบลป่าตองได้ให้ความเห็นว่า "การกำหนดพื้นที่ควบคุมโดยกำหนดเป็นระยะถอยร่น ซึ่งกำหนดจุดเริ่มต้นจากแนวชายฝั่งทะเล และวัดเข้าไป 50, 150, 200 เมตร โดยไม่ทราบว่าเป็นแนวเขตพื้นที่ควบคุมตกอยู่บริเวณใด ทำให้ไม่สอดคล้องสภาพพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาเป็นถนนและชุมชนแล้ว กรณีแนวระยะถอยร่นซึ่งอ้างอิงจุดเริ่มต้นจากแนวชายฝั่งทะเล เมื่อทำการตรวจสอบวัดระยะเข้ามาแล้ว อาจไม่สัมพันธ์กับแนวถนนในพื้นที่ ทำให้เกิดเหลี่ยมล้ำในการควบคุมการก่อสร้าง ดังเช่น อยู่บนถนนสายเดียวกัน แต่ฝั่งนี้สร้างได้สูง 12 เมตร อีกฝั่งสร้างได้สูง 16 เมตร หรือแนวถนนฝั่งเดียวกัน บริเวณนี้สร้างได้สูง 12 เมตร แต่ถัดไปอีกในแนวถนนฝั่งเดียวกัน สร้างได้สูง 16 เมตร ถ้าแบ่งลักษณะนั้น ต้องแบ่งตั้งแต่ตอนเป็นที่ว่างที่ยังไม่พัฒนาดี ไล่เป็นขั้น (Step) ให้สภาพอาคารไต่ระดับจากเตี้ยไปสูง แต่ถ้ามีถนนแล้ว ต้องยึดแกนถนน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มิฉะนั้นบางครั้งผู้ปฏิบัติงานยังตอบยากว่าเส้นนี้แบ่งกันตรงไหน เพราะเส้นมันโค้งไล่ตามชายฝั่งทะเลมา แต่แนวถนนเป็นอีกอย่าง ถ้าที่ดินว่างเลย คุณสร้างเมืองใหม่ อย่างนั้นได้ มันก็ออกมาเป็นขั้นบันไดได้ คืออันนั้นเขามองภาพรวมของทั้งเกาะ มองถึงเรื่องธรรมชาติของเกาะ จะรักษาเกาะไม่ให้มีอาคารสูงอยู่ริมทะเล จะให้ซ่อนอยู่ข้างใน แต่ลืมคิดไปว่า เกาะนั้นมีคนอยู่แล้ว ถนนตัดผ่านแล้ว สังคมเมืองมีแล้ว กฎเกณฑ์ทุกอย่างมีแล้ว แล้วยังเอาอีกกฎหนึ่งไปคร่อมอีก มันก็แย้งกัน"



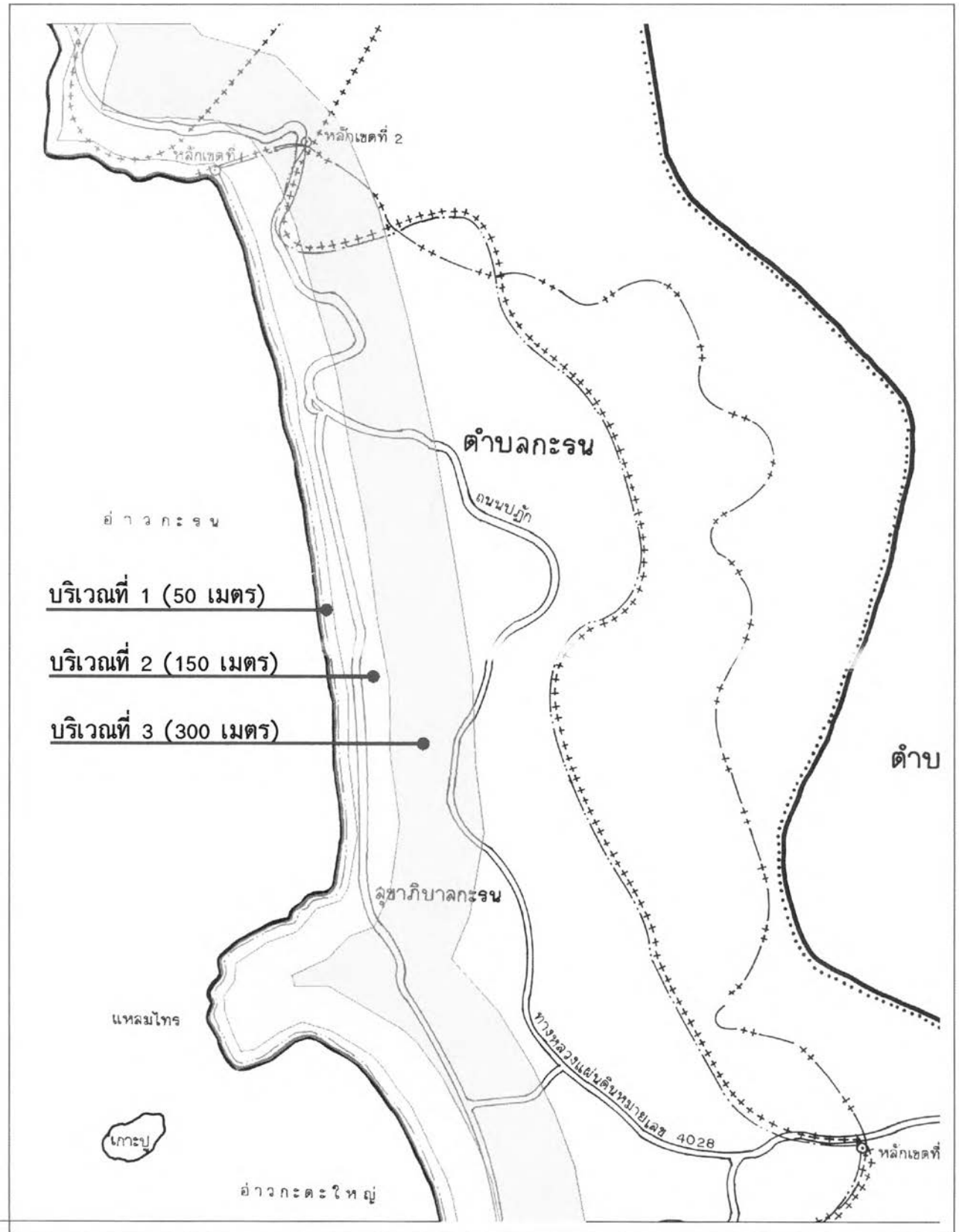
ภาพที่ 10 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดป่าตอง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15



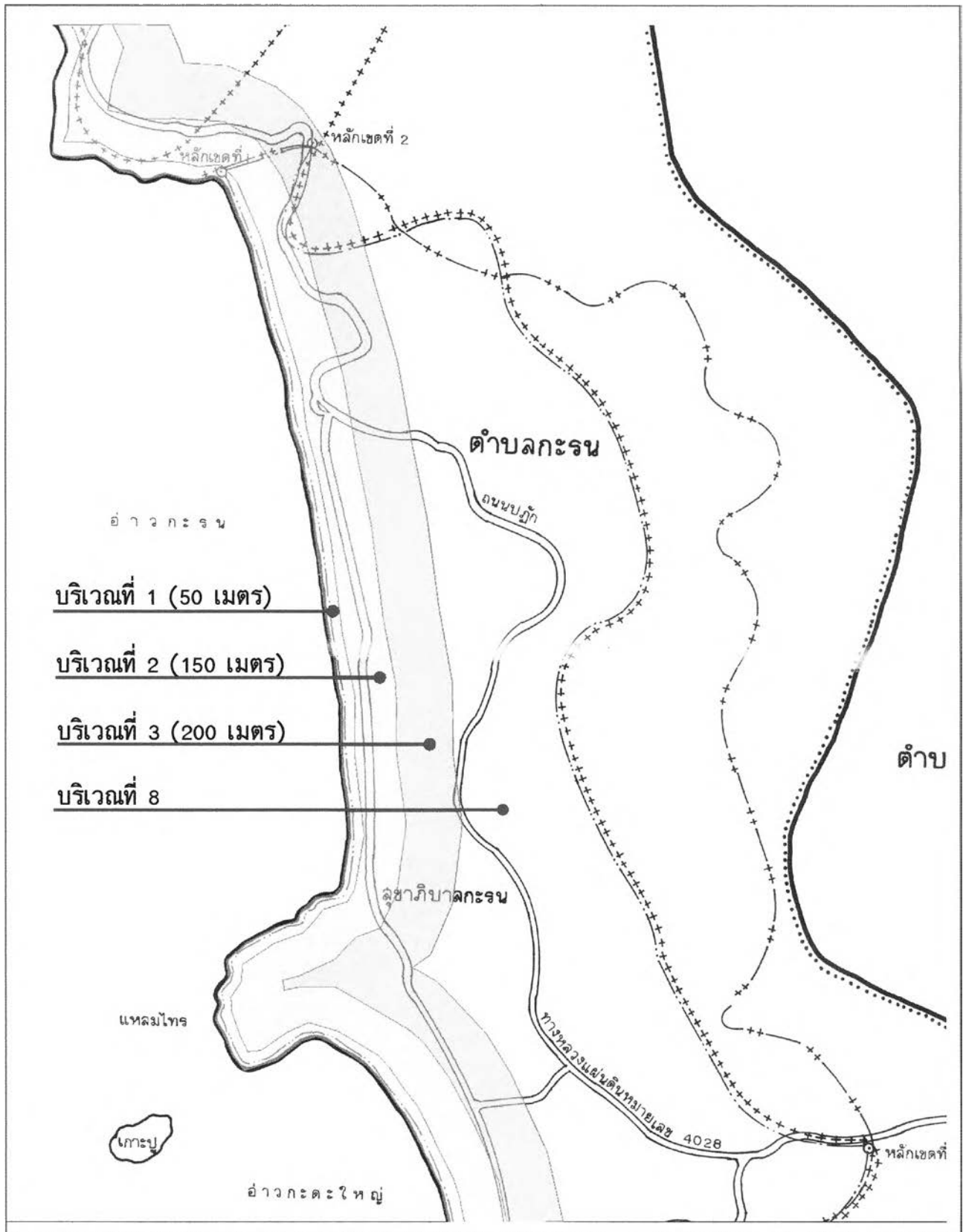
ภาพที่ 11 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดป่าตอง ตามประกาศกระทรวงวิทย์ฯ



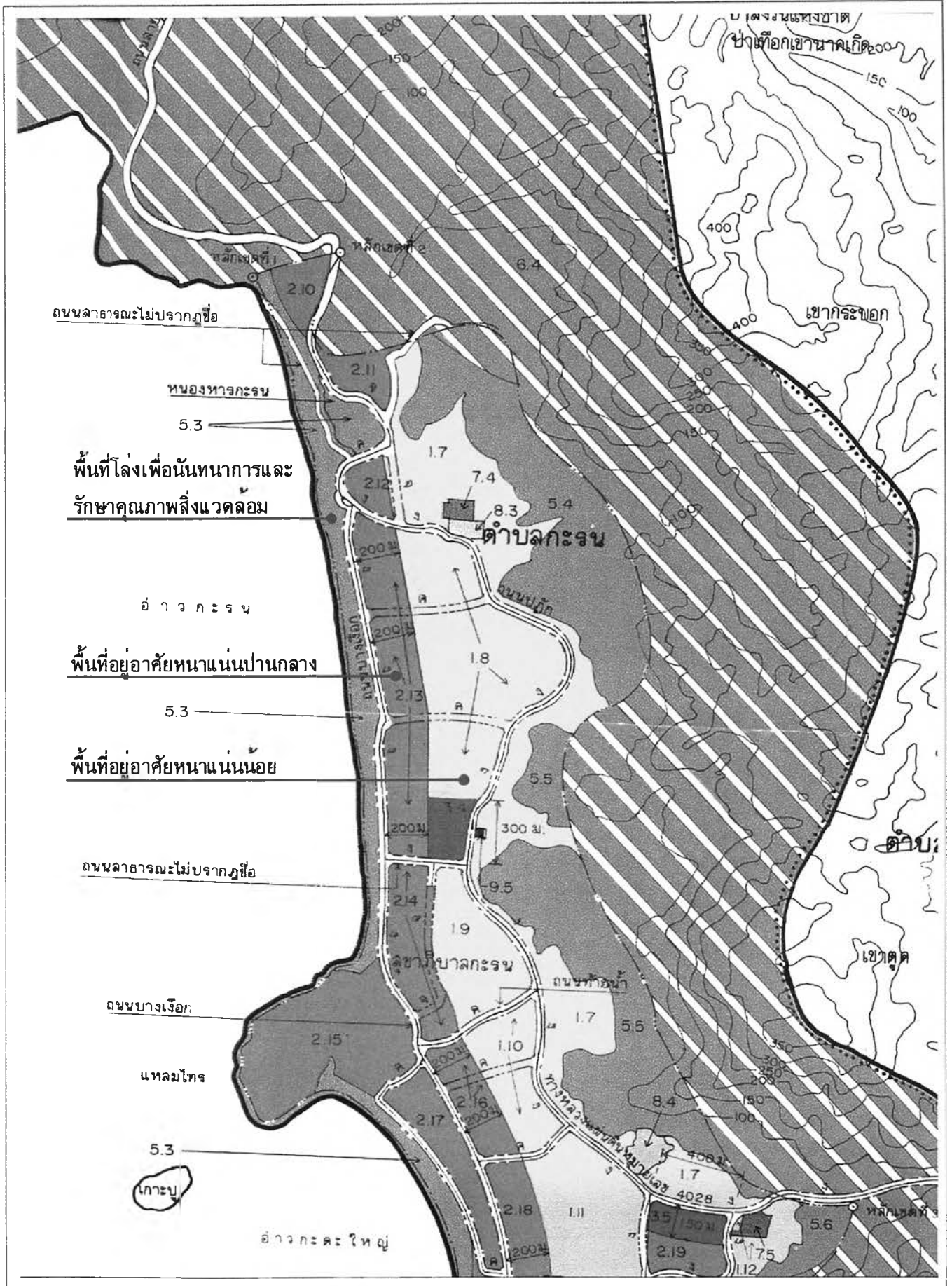
ภาพที่ 12 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดปาดอง ตามกฎหมายผังเมือง



ภาพที่ 13 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดกระรอน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 20



ภาพที่ 14 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดกระรอน ตามประกาศกระทรวงวิทย์ฯ



ภาพที่ 15 แนวเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณหาดกระรอน ตามกฎหมายผังเมือง

2. ประเภทอาคารที่สร้างได้หรือสร้างไม่ได้ และขนาดอาคารที่สร้างได้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 และฉบับที่ 20 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดประเภทอาคารที่สร้างได้และสร้างไม่ได้ในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ โดยในส่วนที่มีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารประเภทโรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ ดังแสดงในตารางที่ 3

	กฎกระทรวง ฉบับที่ 15	กฎกระทรวง ฉบับที่ 20	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ
บริเวณที่ 1	สร้างได้เฉพาะ อาคารพักอาศัยประเภท บ้านเดี่ยวชั้นเดียว	สร้างได้เฉพาะ อาคารบ้านเดี่ยวชั้นเดียว มีพื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน 75 ตารางเมตร	อาคารที่สร้าง ต้องมีระยะห่างจากแนวชายฝั่งทะเลไม่น้อยกว่า 20 เมตร
บริเวณที่ 2	สร้างอาคารได้เฉพาะ อาคารที่พักอาศัยประเภท บ้านเดี่ยวชั้นเดียว	ห้ามสร้างอาคารดังนี้ □ อาคารขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร □ ห้องแถว หรือตึกแถว	(ไม่มีข้อกำหนด)
บริเวณที่ 3	ห้ามสร้างอาคารดังนี้ □ อาคารที่ทางเข้าออก ตั้งแต่ตัวอาคาร ถึงทางสาธารณะ ความกว้างน้อยกว่า 3.50 เมตร □ อาคารขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร □ ห้องแถว หรือตึกแถว	(ไม่มีข้อกำหนด)	(ไม่มีข้อกำหนด)
บริเวณที่ 4	ห้ามสร้าง อาคารที่ทางเข้าออกตั้งแต่ตัวอาคาร ถึงทางสาธารณะ ความกว้างน้อยกว่า 3.50 เมตร	-	(ไม่มีข้อกำหนด)

ตารางที่ 3 ประเภทอาคารที่สร้างได้หรือสร้างไม่ได้ในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ

ส่วนรายละเอียดตามกฎกระทรวงฉบับที่ 417 ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง กำหนดให้การใช้พื้นที่แต่ละบริเวณมีการใช้ประโยชน์ต่างๆ กัน โดยในพื้นที่ส่วนใหญ่ของบริเวณหาดป่าตองและหาดกะรนมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการ หรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ที่ดินประเภทนี้ซึ่งเอกชน เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดแล้ว ยังให้ใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับที่ดินบริเวณข้างเคียงได้ด้วย รวมทั้งห้ามสร้างห้องแถว ตึกแถว และอาคารขนาดใหญ่ นอกจากนี้การใช้ประโยชน์ที่ดินด้านชายฝั่งทะเลให้มีที่ว่างตามแนวขนานกับชายฝั่งทะเลไม่น้อยกว่า 25 เมตร ขณะที่ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 20 เมตร

2.2 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย สถานบ้านราชการ การท่องเที่ยว การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 30 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

2.3 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถานบ้านราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นห้องแถว หรือตึกแถว

ตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 417 ระบุว่า การใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 30 หรือ 15 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณนั้น กรณีนี้สถาปนิกได้ให้ความเห็นว่า “กรณีนี้ทางผังเมืองเชคได้อย่างไรว่ามีที่เปอร์เซ็นต์แล้ว จะทราบได้อย่างไร จะอ้างอิงอย่างไร ผมไปเชคกับผังเมืองๆ ก็ตอบผมไม่ได้ แล้วผังเมืองออกกฎหมายอย่างนี้มาเพื่ออะไร ผมเห็นว่า กฎหมายผังเมืองควบคุมไม่ค่อยได้จริง”

3. การควบคุมความสูงอาคาร ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 และฉบับที่ 20 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดความสูงของอาคารที่สร้างได้ในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ โดยในส่วนที่มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารประเภทโรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ ดังแสดงในตารางที่ 4 ส่วนของกฎกระทรวงฉบับที่ 417 ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองนั้นมิได้มีการควบคุมความสูงอาคาร เนื่องจาก กฎกระทรวงฉบับนี้มีนโยบายและมาตรการ เพื่อจัดระบบระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ

	กฎกระทรวง ฉบับที่ 15	กฎกระทรวง ฉบับที่ 20	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ
บริเวณที่ 1	บ้านเดี่ยว สูงไม่เกิน 5 เมตร	บ้านเดี่ยวชั้นเดียว สูงไม่เกิน 6 เมตร	มีได้เฉพาะอาคารที่สูงไม่เกิน 6 เมตร ยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15
บริเวณที่ 2	บ้านเดี่ยว สูงไม่เกิน 5 เมตร	อาคารสูงไม่เกิน 12 เมตร	อาคารสูงไม่เกิน 12 เมตร
บริเวณที่ 3	อาคารสูงไม่เกิน 12 เมตร	(ไม่มีข้อกำหนด)	อาคารสูงไม่เกิน 16 เมตร
บริเวณที่ 4	(ไม่มีข้อกำหนด)	-	(ไม่มีข้อกำหนด)
บริเวณที่ 5	-	-	อาคารสูงไม่เกิน 6 เมตร เว้นแต่สภาพท้องถิ่น มีมิติเป็นอย่างอื่น แต่ต้องไม่เกิน 12 เมตร
บริเวณที่ 6	-	-	อาคารสูงไม่เกิน 8 เมตร เว้นแต่พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1:3 ห้ามก่อสร้างอาคาร
บริเวณที่ 7	-	-	ห้ามก่อสร้างอาคาร
บริเวณที่ 8	-	-	อาคารสูงไม่เกิน 23 เมตร

ตารางที่ 4 การควบคุมความสูงอาคารในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ

4. พื้นที่เว้นว่าง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 และฉบับที่ 20 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดพื้นที่เว้นว่างในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ โดยในส่วนที่มีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารประเภทโรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ ดังแสดงในตารางที่ 5

	กฎกระทรวง ฉบับที่ 15	กฎกระทรวง ฉบับที่ 20	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ
บริเวณที่ 1	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดิน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดิน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดิน
บริเวณที่ 2	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดิน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ดินแปลงนั้น	<input type="checkbox"/> อาคารที่พักอาศัย ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต <input type="checkbox"/> อาคารอื่น ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต ยกเว้นตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมอาคาร
บริเวณที่ 3	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ดินแปลงนั้น	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของที่ดินแปลงนั้น	<input type="checkbox"/> อาคารที่พักอาศัย ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต <input type="checkbox"/> อาคารอื่น ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต
บริเวณที่ 4	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของที่ดินแปลงนั้น	-	(นอกเขตพื้นที่ หาดป่าตอง และหาดกะรน)
บริเวณที่ 5	-	-	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต
บริเวณที่ 6	-	-	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต
บริเวณที่ 7	-	-	(ไม่มีข้อกำหนด)
บริเวณที่ 8	-	-	ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาต

ตารางที่ 5 พื้นที่เว้นว่างในแนวเขตพื้นที่ควบคุมแต่ละบริเวณ

ส่วนรายละเอียดตามกฎกระทรวงฉบับที่ 417 ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง กำหนดในเรื่องของพื้นที่เว้นว่างในพื้นที่แต่ละบริเวณไว้ต่างๆ กัน โดยในพื้นที่ส่วนใหญ่ของบริเวณหาดป่าตองและหาดกะรนมีรายละเอียดควบคุม ดังต่อไปนี้

4.1 ที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) กำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณหมายเลข 5.1 (ชุมชนป่าตอง) และหมายเลข 5.3 (ชุมชนกระนวน) ให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

4.2 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) กำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย โรงแรม และอาคารชุด ให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

4.3 ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) กำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต และการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

การที่กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ควบคุมมีหลายฉบับ ซึ่งประกอบด้วย กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) กฎกระทรวง ฉบับที่ 417 (พ.ศ. 2542) ผังเมืองรวมชุมชนป่าตองและกระนวน และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเนื้อหาในการกำหนดพื้นที่ควบคุมทางการก่อสร้างด้วยกันทั้งสิ้น โดยมีการควบคุมที่ซ้ำซ้อนกันในเรื่องของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุมและระยะถอยร่น ประเภทอาคารที่สร้างได้หรือสร้างไม่ได้ การควบคุมความสูงอาคาร และพื้นที่เว้นว่าง ดังนี้แล้วเมื่อเนื้อหาสาระของกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกัน ย่อมอาจส่งผลให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในข้อมูลต่างๆ ได้ หากผู้ปฏิบัติไม่มีความคุ้นเคย หรือไม่ทำการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน

การที่เนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าวเกิดความซ้ำซ้อน ในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ควบคุม จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ควบคุมที่มีการซ้อนเหลื่อมกันของเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละฉบับ จะสร้างความสับสนให้แก่ผู้ออกแบบว่า ในบริเวณที่ออกแบบนั้น อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมใด และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดควบคุมใด สามารถสร้างอาคารประเภทใดได้ โดยมีความสูงเท่าไร และต้องมีพื้นที่เว้นว่างเท่าไร ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น สถาปนิกมักจะทำการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มาจากทางหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

จากเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่ควบคุมดังกล่าวทั้งสามกลุ่ม จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะพื้นที่ ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 417 ตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะมีการอ้างอิงกับโครงข่ายถนนในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งลักษณะนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการอ้างอิงที่มีความชัดเจนมากกว่าลักษณะการอ้างอิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 20 และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 อีกทั้งยังเป็นการควบคุมอาคาร ที่สอดคล้องกับการเติบโตของชุมชนอีกด้วย.

2. มาตรฐานอ้างอิงการออกแบบมีความแตกต่างกัน ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระของกฎหมาย บางกรณีหน่วยราชการผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ แนวทาง หรือมาตรฐานอ้างอิงประกอบขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และมาตรฐานอ้างอิงของแต่ละฝ่ายอาจมีความซ้ำซ้อน และมีความแตกต่างกัน ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นนั้นได้แก่

ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2540 นั้น ทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแนวทางที่ใช้ประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางเหล่านี้ได้จากการประชุมรวบรวมจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ สำหรับในโครงการประเภทโรงแรม ในเรื่องปริมาณน้ำใช้ในโรงแรมทั่วไป กำหนดว่า "ปริมาณน้ำใช้ให้คิดตามที่เกิดขึ้นจริง แต่ต้องไม่น้อยกว่า 750 ลิตร/ห้อง/วัน" แต่ตามมาตรฐานในวิชาชีพวิศวกรรม ในอาคารประเภทโรงแรม ทางวิศวกรรมสภาภิบาลจะกำหนดปริมาณน้ำใช้ อยู่ในช่วง 200-400 ลิตร/ห้อง/วัน (วรสิทธิ์ อึ้งภากรณ์, 2541 : หน้า 23) ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้น้ำ ดังเช่น ใช้อ่างอาบน้ำ หรือใช้ฝักบัว จากมาตรฐานของทั้งสอง จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันถึง 2 เท่า ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ส่งผลต่อการออกแบบ และการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมโดยตรง

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องตามที่ ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้สรุปไว้ในรายงานฉบับชั่วคราว (ฉบับแก้ไขครั้งที่ 3) การยกย่อง รวบรวม แก้ไข และเรียบเรียงกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (2543) ของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

จากการสัมภาษณ์สถาปนิกได้ให้ข้อมูลดังนี้ "เรื่องปริมาณน้ำใช้ เท่าที่เราคุยกับวิศวกร สิ่งสิ่งแวดล้อมกำหนดกับสิ่งที่จริง มาตรฐานของสิ่งแวดล้อม มันสูงกว่าที่ปฏิบัติจริง วิศวกรคำนวณได้ หรือตามที่ควรจะเป็น ที่นี้โรงแรมใหญ่ๆ ค่ามาตรฐานยิ่งสูง ระบบมันยิ่งแพงมหาศาล บางทีเขาจะไม่ทำตาม แต่ของผมนี่ ผมจะให้ลูกค้าทำตามสิ่งแวดล้อม แต่ระบบมันต่างกันเยอะนะ"

"เรื่องปริมาณน้ำใช้ ก็มีปัญหาเพราะต้นทุนมันแพงขึ้น แต่ส่วนใหญ่เขาไม่ค่อยสนใจตรงนี้คือพูดจริงๆ แล้วที่ให้คิดเท่านั้น ก็คิดเท่านั้น แต่พอทำรายงานฯ ผ่านแล้วทำจริงเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือทำแบบคนละชุด พอทำจริงระบบบำบัดก็เหลือเท่าที่ใช้จริง"

"เรื่องระบบบำบัดน้ำ มาตรฐานของสิ่งแวดล้อมจะสูงมาก คือกำหนดน้ำใช้ในโรงแรมเท่ากับ 750 ลิตร/ห้อง/วัน แต่ตาม spec ของวิศวกรงานระบบจะใช้ที่ 400 ลิตร/ห้อง/วัน แล้วที่เป็นอยู่ก็คือบอกทางเจ้าของงานว่าจริงๆ ต้องเป็นอย่างนี้ แต่โดยมากเจ้าของมักซื้อคกับค่าใช้จ่าย ผลสุดท้ายก็คือเนื้อหากรายงานถูกต้อง แต่ทำจริงทำอีกอย่างหนึ่ง ตรงนี้อาจเป็นเพราะไม่เคยมีใครมาตรวจสอบ ส่วนระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากปริมาณน้ำใช้ที่คำนวณมีมาก ระบบบำบัดน้ำเสียก็จะใหญ่ตาม ที่นี้ถ้าเป็นระบบบ่อบึงก็จะใช้พื้นที่มาก ส่วนถ้าเป็นระบบ Activated ก็จะลงทุนสูงขึ้น และ Maintenance มากขึ้น"

"กรณีนี้ผมว่าปัญหามันไม่มาก เพราะรายงานสิ่งแวดล้อมฯ เป็นลักษณะทำก่อนสร้าง พอคุณได้ใบนี้แล้วสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก็ไม่เกี่ยวแล้ว ตอนออกแบบจะเอาถึงบำบัดขนาดไหนก็ทำเลย แล้วพอรายงานผ่าน ต่อไปก็เหลือท้องถิ่น ผมมองว่า ทำให้รู้กันว่า ออกแบบต้องเป็นอย่างนั้น ทำกันแต่ในแบบ พอสร้างจริงบางทีถึงเก็บน้ำอาจจะไม่มีก็ได้ มีอยู่สักกี่พันลิตรบนถังสูง แค่นั้น พอทำจริงก็ทำตามการคำนวณของวิศวกร ไม่ใช่ของสิ่งแวดล้อม"

"ส่วนเรื่องน้ำใช้มันขึ้นกับโรงแรมด้วยว่ามีศักยภาพมากน้อยแค่ไหน อย่างที่ผมทำ พื้นที่ที่จะ Stock น้ำถ้าเป็นไปได้เขาจะทำ ตอนนี่ที่ผมทำอยู่จะใช้ 200 ลิตร/คน/ห้อง (เท่ากับ 400 ลิตร/ห้อง/วัน) สำหรับโรงแรม แต่ว่าตัวนี้ถ้าไปใช้ของสิ่งแวดล้อมมันก็มากไป พอจะ Stock น้ำมาก เฉพาะถังเก็บน้ำก็เป็นล้านบาท"

ส่วนวิศวกรสิ่งแวดล้อม บริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความเห็นกรณีนี้ว่า "หัวข้อต่างๆ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) เห็นว่าควรทำทุกส่วน แต่มีบางเรื่องที่คุมมากเกินไป เช่น เรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และปริมาณน้ำใช้ ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงมาก"

ผลกระทบต่อกรปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม

ในการศึกษาคั้งนี้จะเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาในเนื้อหาของกฎหมายทั้งเรื่องความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อนดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม ตามที่สมาคมสถาปนิกสยามได้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน โดยปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อกรในขั้นตอนสำคัญๆ ได้แก่ การวางเค้าโครงการออกแบบและการออกแบบร่างชั้นต้น การออกแบบร่างขั้นสุดท้าย การทำรายละเอียดการก่อสร้าง และการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหากสถาปนิกไม่มีความคุ้นเคยกับปัญหา หรือไม่ทำการตรวจสอบกับหน่วยราชการท้องถิ่นที่รับผิดชอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน จะก่อให้เกิดความสับสนได้ และหากได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ทำให้อาจออกแบบผิดไปจากข้อกำหนดในกฎหมายได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อกรในกรปฏิบัติวิชาชีพของสถาปนิก ดังต่อไปนี้

1. หากได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ย่อมทำให้สถาปนิกต้องมีการปรับแก้ไขแบบ หรือทำการออกแบบใหม่ ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในกรณีนี้เกิดได้ทั้งจากสถาปนิก และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยในส่วนของสถาปนิกจะเกิดจากความไม่ละเอียดถี่ถ้วนในการตรวจสอบรายละเอียดของกฎหมายในพื้นที่ที่จะออกแบบ หรือตรวจสอบหลังจากได้ออกแบบร่างชั้นต้นหรือขั้นสุดท้ายไปแล้ว และสถาปนิกส่วนใหญ่จะทำการตรวจสอบกับทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และมาจากเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาต แต่ในบางกรณีจะพบว่า ทางเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นๆ มีการตีความต่างกัน หรือมีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการอนุญาต ดังเช่น กรณีจากการสัมภาษณ์สถาปนิกท่านหนึ่ง ในขณะที่เริ่มทำโครงการส่วนต่อเติมของโรงแรมได้สอบถามเนื้อหาของกฎหมายเรื่องการวัดความสูงอาคาร ทางเจ้าหน้าที่ได้ทำหนังสือตอบคำถามดังกล่าว ทางสถาปนิกจึงดำเนินการออกแบบต่อไป จนถึงขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดการก่อสร้าง และนำไปยื่นขออนุญาต ทางท้องถิ่นได้มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการอนุญาต และพิจารณาตีความต่างจากเดิม

2. ทำให้สถาปนิกมีเวลาน้อยลงในการออกแบบร่างและในการจัดทำแบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาต และการก่อสร้าง เนื่องจากในการจัดทำโครงการส่วนใหญ่จะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการก่อสร้างเสร็จตามกำหนดเวลาของเจ้าของโครงการ หากในระหว่างนั้นสถาปนิกต้องมีการแก้ไขแบบ อันเนื่องจากประเด็นปัญหาในเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้ต้องเร่งในการออกแบบ หรือจัดทำแบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาต หรือก่อสร้าง ย่อมทำให้แบบที่จัดทำขาดความสมบูรณ์ และมักจะส่งผลกระทบต่อกรไปยังขั้นตอนถัดไป ดังเช่น หากต้องเร่งรีบในการออกแบบร่าง เมื่อขั้นตอนผ่านไปถึงช่วงการจัดทำแบบรายละเอียดอาจพบรายละเอียดที่ยังออกแบบไว้ไม่ชัดเจน หรือเมื่อต้องเร่งรีบในการจัดทำแบบรายละเอียดการก่อสร้าง เมื่อถึงขั้นการก่อสร้างอาคารอาจพบปัญหาหน้างานขณะก่อสร้าง ซึ่งต้องเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้ท้ายสุดอาคารที่สร้างเสร็จอาจมีรายละเอียดบางส่วนที่ไม่สมบูรณ์นัก

3. ทำให้สูญเสียเวลา สูญเสียกำลังคน และทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ในการปรับแก้ไขแบบ หรือมีระยะเวลาน้อยในการออกแบบและการจัดทำแบบ วิธีหนึ่งที่มีมักจะใช้กัน คือ การเพิ่มกำลังคนในการทำงาน หรือเพิ่มเวลาทำงานเพื่อให้งานนั้นๆ เสร็จทันตามกำหนดเวลา ซึ่งเป็นการทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามมา

4. ในการออกแบบ สถาปนิกมีแนวโน้มที่จะออกแบบอาคารที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยอมรับว่าไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการออกแบบอาคารที่อาจก่อให้เกิดการตีความต่างกัน ซึ่งอาจเป็นการจำกัดทางเลือกของการออกแบบสถาปัตยกรรม ดังเช่น ในเรื่องการวัดความสูงอาคารในเขตพื้นที่ควบคุม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษายังพบว่า ผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้มีบางโครงการเลือกใช้วิธีที่ทำให้โครงการดำเนินการได้รวดเร็ว ด้วยวิธีการที่จะเสี่ยงกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งพอรวบรวมได้ดังนี้

1. กรณีการเสี่ยงกฎหมาย

- 1.1 เลือกการออกแบบเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ดังเช่น การออกแบบอาคารให้มีห้องพักไม่เกิน 9 ห้องและ 80 ห้อง หรือการแยกโฉนดในโครงการเดียวกันเพื่อการขออนุญาต
- 1.2 เลือกการขออนุญาตโดยระบุเป็นอาคารประเภทอื่น เพื่อเลี่ยงขั้นตอนและการควบคุมของกฎหมายที่ยุ่งยาก ดังเช่น ขออนุญาตเป็นบ้านพักอาศัย ตึกแถว บ้านแฝด

2. กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังเช่น

- 2.1 แบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาต และการก่อสร้างไม่ตรงกัน ดังเช่น การระบุชื่อห้องพักบางห้องเป็นห้องแม่บ้าน หรือห้องนั่งเล่น เพื่อไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การเชื่อมอาคาร จำนวนที่จอดรถ การออกแบบอาคารในพื้นที่ที่กำหนดห้ามสร้างอาคารประเภทนั้น การออกแบบอาคารสูงเกินกว่าที่กำหนดให้สร้างได้
- 2.2 แบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาตไม่ตรงกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ดังเช่น เรื่องการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย
- 2.3 การก่อสร้างอาคารก่อนได้รับใบอนุญาต ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า อาคารประเภทโรงแรมที่ก่อสร้างก่อนได้รับใบอนุญาต และยังไม่ผ่านรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีจำนวนเกินกว่า 80 % นอกจากนี้ยังเกิดความเสี่ยงกับสถาปนิกและวิศวกร เนื่องจาก อาคารสร้างไปโดยที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต แล้วฝ่ายใดจะมารับรองเรื่องความปลอดภัยของอาคาร การป้องกันอัคคีภัย การใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง และเรื่องระยะถอยร่นต่างๆ
- 2.4 การก่อสร้างต่อเติมเพิ่มจากเดิม โดยไม่ขออนุญาตต่อเติมอาคาร ดังเช่น กรณีการออกแบบโรงแรมให้มีห้องพักไม่เกิน 9 ห้องและ 80 ห้อง เพื่อเลี่ยงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หลังจากนั้นก็ทำการต่อเติมห้องพักเพิ่มขึ้นจากเดิม

จากการศึกษายังพบอีกว่า นอกเหนือจากประเด็นของเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ในการปฏิบัติงานจริง พบว่ายังมีปัจจัยอื่นอีกซึ่งส่งผลเสริมให้ปัญหามีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น และมีส่วนเสริมทำให้เกิดการเสี่ยงกฎหมายหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ การติดตามตรวจสอบอาคารและการดำเนินงานของอาคาร ความพร้อมของบุคลากรและอุปกรณ์ของหน่วยราชการส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ฤดูท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบ.