บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกได้อยู่ภายใต้กระแสยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งทุกประเทศทั่วโลกต่างมีการส่งเสริมและพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และสังคม เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติและประชากรของตน ประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่นกัน ทำให้เกิดการขยายตัวของเขตเมือง อีกทั้งจำนวนประชากรก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี ส่งผลให้ความต้องการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนจึงต้องมีการควบคุมดูแล เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุด โดยการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นภารกิจของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจมหาชนในการที่จะต้องเข้ามากำกับการพัฒนาเมือง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเมือง เพื่อให้เกิดผลเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม ในการที่จะสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้อย่างปลอดภัยและสะดวกสบาย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการกำหนดภารกิจของรัฐในการจัดทำผังเมืองไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[1] เป็นต้น

การวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นสิ่งที่รัฐดำเนินการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของรัฐย่อมมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการของ

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ประชาชน และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมือง โดยประชาชนต้องได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมีอิสระและเสมอภาคด้วย นอกจากนี้ การวางผังเมืองเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ซึ่งตามหลักนิติรัฐ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายที่ว่านั้นต้องเป็นกฎหมายที่ดีมีความเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนมั่นคง ไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้นด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อให้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเป็นมาตรการที่สามารถเป็นแนวทางชี้นำและกำหนดทิศทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนของกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง โดยมีการกำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเป็น 2 ประเภท คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวมจะเป็นแผนผัง นโยบาย โครงการ และมาตรการควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้ดำเนินการโดยการออกกฎกระทรวงใช้บังคับ[2] ส่วนผังเมืองเฉพาะ เป็นผังเมืองที่กำหนดรายละเอียดตามลักษณะของแต่ละท้องที่ที่กำหนด ซึ่งการบังคับจะมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้บังคับจึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ[3]

นอกจากนี้ มาตรา 19 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ยังได้มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และระบบเครือข่ายสารสนเทศ อีกทั้งต้องประกาศแสดงรายการต่าง ๆ

---

[2] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

[3] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนด และผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ จากนั้น ให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชุม นอกจากนี้ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ยังกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับร่างผังเมืองรวมที่ผ่านวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมและแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียไปทำการตรวจดูและมีสิทธิร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลานาน หลักการและกระบวนการบังคับใช้ตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถทำให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้ จำเป็นต้องมีแผนผังเมืองที่มีลักษณะเป็นกรอบนโยบายด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ เพื่อเป็นแผนชี้นำการพัฒนาให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการวางแผนผังเมืองดังกล่าวไว้แล้วหลายระดับ ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค แต่แผนผังเมืองดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบายที่รัฐให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางแผนผัง เพื่อให้เป็นแผนผังยุทธศาสตร์สำหรับการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองที่ผ่านมายังคงขาดมาตรการในการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากแผนผังเมืองดังกล่าวไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือค่าบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องแต่อย่างใด อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นผังเมืองที่ต้องดำเนินการจัดทำ รวมถึงกำหนดเป็นมาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันอย่างชัดเจนให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามแผนผังการพัฒนาพื้นที่ในระดับนโยบายที่วางไว้ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการวางโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

ดังนั้น เมื่อแผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งเป็นแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบด้านการใช้พื้นที่เพื่อการพัฒนาไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงส่งผลทำให้การวางมาตรการด้านผังเมืองที่มุ่งกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งการวางแผนผังเมืองในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การวางมาตรการและการบังคับใช้ผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ จึงไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางเพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้มีความเหมาะสม และสามารถรองรับการเจริญเติบโตของเขตเมืองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของส่วนรวมได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรการทางผังเมืองที่จะทำให้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการผังเมืองได้อย่างแท้จริง คือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นแผนผังที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างชัดเจนเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมที่มีการประกาศใช้บังคับแล้วในท้องที่นั้น โดยมาตรา 41 วรรคหนึ่ง[4] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน นอกจากนี้ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง[5] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดขั้นตอนในการวางและจัดทำ

---

[4] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

[5] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ผังเมืองเฉพาะไว้ว่า การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้นต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลยโดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการวางและจัดทำ รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลานาน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดทำเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่และให้ประชาชนสามารถใช้ที่ดินและอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้อย่างยั่งยืน อันเป็นการตอบสนองต่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ตลอดจนเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้าง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ในการจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้มีการกำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับทราบข้อมูลและเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการวางและจัดทำผังเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง[6] ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง

---

[6] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และมาตรา 33[7] ว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณี ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น นอกจากนี้ มาตรา 23[8] ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ยังได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องนำแผนที่แสดงเขตที่วางและจัดทำผังเมืองรวมไปปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การวางและจัดทำผังเมืองเป็นการดำเนินการของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โต้แย้งคัดค้าน ในการวางผังเมืองดังกล่าวด้วย ซึ่งวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองได้

ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดถึงการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง และการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

---

[7] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

[8] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าวให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง จึงทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับรัฐในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่จะต้องศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองถึงสภาพปัญหา ในเรื่องกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ทั้งในเรื่องของหลักการและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการจัดทำผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง และหลักกฎหมายการผังเมืองของต่างประเทศ ตลอดจนนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย ทั้งในปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมสามารถมีผลใช้บังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ของต่างประเทศและของประเทศไทย

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า มีปัญหาในการบังคับใช้จากการที่กฎหมายไม่มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับนโยบายให้มีสถานะกฎหมาย รวมถึงไม่มีบทบัญญัติกำหนดบังคับให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ตลอดจนการดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบาย ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย อีกทั้งการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำ รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่สามารถบังคับได้ ทำให้ในพื้นที่พิเศษไม่มีผังเมืองที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง เนื่องจากกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังมีมาตรการที่ไม่เพียงพอจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้ที่เหมาะสม และสามารถเกิดผลที่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐ และหลักผลประโยชน์สาธารณะ กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง รวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หนังสือ บทความ เอกสารต่าง ๆ บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวงในเรื่องการวางและจัดทำการผังเมืองของต่างประเทศและของประเทศไทย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เอกสารชุดคำสอน เอกสารรายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อินเทอร์เน็ต รวมถึงข้อเสนอแนะของบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ของต่างประเทศและของประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518