

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทย

การผังเมืองเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีความสำคัญ ซึ่งเกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างเห็นความสำคัญและได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะประเทศของตน เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ประชาชนในประเทศของตนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศเหล่านี้สามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จากนั้นจะได้ทำการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.1 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นกระบวนการที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญ โดยมีการวางระบบ และประกาศใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ทำการอธิบายถึงระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.1.1 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล¹ โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมประชาชนกับรัฐบาล ซึ่งกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักรถือว่าประสบความสำเร็จทั้งในด้านการกำหนดนโยบายด้านผังเมืองที่ชัดเจนในทุกระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสหราชอาณาจักร. สืบค้น 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.educationuk.org/thailand/articles/uk-key-facts>.

ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงระบบการผังเมือง ตลอดจนกระบวนการวาง และจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักรในด้านต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1.1 ความเป็นมาของระบบการผังเมืองสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรประกอบด้วยแคว้นต่าง ๆ จำนวน 4 แคว้น คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยในระบบการบังคับใช้กฎหมายนั้น ประเทศอังกฤษและเวลส์จะใช้กฎหมายร่วมกัน ส่วนสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือยึดถือหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศ อังกฤษและเวลส์ แต่จะมีความแตกต่างเฉพาะในส่วนจรรยาบรรณหรือขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น อีกทั้งกฎหมายส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับ ในสหราชอาณาจักรจะเริ่มใช้บังคับจากประเทศอังกฤษและเวลส์ก่อนที่จะมีการไปใช้บังคับใน สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้น การศึกษากฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักร ผู้เขียนจึงจะศึกษาจากกฎหมายของประเทศอังกฤษและเวลส์เป็นหลัก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดในการวางและจัดทำผังเมืองยุคใหม่ของสหราชอาณาจักร เริ่มตั้งแต่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรได้มีการปรับปรุงการผังเมือง โดยได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายผังเมือง ซึ่งจากผลการศึกษาของ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการตราเป็นกฎหมายผังเมือง คือ Town and Country Planning Act 1947 แต่ต่อมาสหราชอาณาจักรได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก แผนพัฒนาที่ ท้องถิ่นได้จัดทำไว้เดิมตาม Town and Country Planning Act 1947 จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการ ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการดำเนินการปรับปรุงแผนพัฒนาตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกระทำ ได้อย่างล่าช้า อีกทั้งยังเป็นแผนที่มุ่งเน้นเฉพาะการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในท้องถิ่น โดยมีได้ มีการนำปัจจัยด้านการพัฒนาของประเทศในภาพรวมมาพิจารณาประกอบในการจัดทำแผนด้วย แต่อย่างไร² จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง โดยการตรา Town and Country Planning Act 1968 ขึ้น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ คือ การนำระบบ การจัดทำแผนพัฒนาสองระดับ (Two-tier Development Plan) มาใช้ในสหราชอาณาจักร โดยแผนพัฒนาระดับแรกจะเป็นกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นในระดับ Counties จะเป็น ผู้จัดทำ และแผนพัฒนาในระดับที่สองที่จัดทำโดยท้องถิ่นในระดับ Districts จะเป็นแผนพัฒนา ท้องถิ่น (Local Plan) ซึ่งมีรายละเอียดตามกรอบการพัฒนาของแผนแรก โดยแนวคิดในการจัดทำ แผนพัฒนาเป็นสองระดับนี้ เป็นแนวคิดที่ปรากฏต่อเนื่องมาจนถึง Town and Country Planning Act 1990 ประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองที่ยังมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน แต่โดยที่เมืองของสหราชอาณาจักร

² From *Planning Law and Practice* (pp 7), by J.Cameron Blackhall, 2005.

อาณาจักรมีทั้งเมืองขนาดเล็ก ซึ่งมีการปกครองหลายระดับกับเมืองขนาดใหญ่ที่มีการปกครองระดับเดียว Town and Country Planning Act 1990 จึงได้กำหนดให้เมืองที่เป็นมหานครจัดทำแผนพัฒนาเดี่ยว และให้เมืองที่มีได้เป็นเมืองมหานครจัดทำแผนโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนที่กำหนดนโยบายทั่วไปของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้ันโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และแนวทางการพัฒนาในระดับภูมิภาคที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ พร้อมทั้งจัดทำแผนที่ท้องถิ่น อันเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดในการพัฒนาตามแผนโครงสร้างดังกล่าว³

นอกจากนี้ Town and Country Planning Act 1990 ยังได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการอนุญาตสำหรับการก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกด้วย โดยการอนุญาตภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ มีการกำหนดข้อสันนิษฐานมิให้มีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างและพัฒนาที่ดิน เว้นแต่การขออนุญาตนั้นไม่ขัดต่อแผนพัฒนาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ขออนุญาต⁴ พร้อมทั้งได้มีการแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดระเบียบจำแนกการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดิน ซึ่งหากเจ้าของอาคารและที่ดินประสงค์เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากประเภทหนึ่งเป็นอีกประเภทหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจถือเป็นการพัฒนาที่จะต้องขออนุญาต หากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถือว่ามีนัยสำคัญ⁵

ต่อมาได้มีการตรา Planning and Compensation Act 1991 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเพื่อเสริมมาตรการการปฏิบัติ ได้ปฏิรูปการวางผังเมืองในพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นเขตมหานคร (Non-Metropolitan) ในพื้นที่ของประเทศอังกฤษและเวลส์ โดยการนำผังเมืองท้องถิ่น (Local Plan) มาปรับปรุงในรายละเอียดมากขึ้น กำหนดมาตรการที่จะทำให้เมืองสวยงาม โดยใช้ระบบการชดเชยมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพัฒนา โครงการก่อสร้างจะต้องชดเชยให้แก่ชุมชนด้วยการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน นอกเหนือจากการจ่ายค่าธรรมเนียมการอนุญาตก่อสร้างให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินสำหรับพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ

³ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 49 - 50). โดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557, กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยบริษัท พี .เพรส จำกัด.

⁴ *Planning Law and Practice* (pp 12). Op.cit.

⁵ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 50 - 51). เล่มเดิม.

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันการผังเมืองของสหราชอาณาจักรจะได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 และ Planning and Compensation Act 1991 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายผังเมืองหลักที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการวางระบบผังเมือง อีกทั้งเป็นกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ยังคงมีกระบวนการที่มีความซับซ้อน อันส่งผลให้การจัดทำผังเมืองมีความล่าช้า และยังไม่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจึงได้มีการตรากฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองโดยตรงขึ้นเพิ่มเติม ได้แก่ Planning and Compulsory Purchase Act 2004⁶ การศึกษากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ จึงจะศึกษาในกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด

3.1.1.2 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหราชอาณาจักร

ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษและเวลส์) ได้แบ่งการจัดทำแผนและผังเมืองออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) แผนพัฒนาและผังระดับประเทศ (National Planning Framework)

ประเทศอังกฤษมีการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาและวางแผนในด้านต่าง ๆ ในระดับประเทศ ได้แก่ Planning Policy Guidance Notes (PPG) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเป็น Planning Policy Strategies (PPS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยมีบทบาทบังคับให้หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศจะต้องบรรจุกรอบนโยบายการพัฒนาระดับประเทศนี้ ในการกำหนดแผนการพัฒนาและมาตรการผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local Plan) ทั้งแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) โดยแปลจากแผนนโยบายเป็นแผนผังปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง⁷ ดังนั้น ท้องถิ่นทุกแห่งจะมีหลักการปฏิบัติในการวางผังเมืองเป็นอย่างเดียวกัน เพียงแต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดเมื่อแปลงผู้ท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น

แนวความคิดในการวางผังเมืองของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน คือ การผังเมืองมีหน้าที่และบทบาทหลักในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ทั้งบ้าน อาคาร แหล่งงาน แหล่งการลงทุนให้อยู่ด้วยกันได้อย่างกลมกลืน และสนับสนุนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) กล่าวคือ ส่งเสริมให้เกิดความเจริญของบ้านเมือง ในขณะเดียวกันต้องรักษาปกป้องสิ่งแวดล้อมและความสวยงามของบ้านเมือง ดังนั้น การดำเนินการด้านผังเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกับพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ประชากร

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ From PPG 1 : General Policy and Principles, Introduction Part (p. 1), 1997.

และลักษณะทางกายภาพของเมือง⁸ ซึ่งกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ (PPS) จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการปฏิบัติของผู้บริหารผังเมืองในแต่ละระดับให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ โดยหลักการสำคัญของกรอบนโยบายการพัฒนาระดับประเทศ (PPS) คือ แผนผังพัฒนา (Development Plans) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะกำหนดมาตรการที่แน่นอนและคาดประมาณการได้อย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาระดับประเทศของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน จะมีการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาและจัดทำแผนผังการพัฒนาของประเทศไว้ 3 เรื่องหลัก ได้แก่ กรอบนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) และการออกแบบ (Design) ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลมีบทบาทในระบบการผังเมือง โดยการกำหนดนโยบายหลาย ๆ ข้อที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้ที่ดินในพื้นที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดรายละเอียดของกรอบการใช้ที่ดินในเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นกรอบนโยบายการพัฒนารัฐบาล และแนวทางการปฏิบัติสำหรับท้องถิ่นมากมายหลายฉบับ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานผังเมือง (Operational Principles) ได้แก่ เงื่อนไขและการบังคับในกระบวนการผังเมือง ระบบการวางแผนและจัดทำแผนผังการพัฒนา และขั้นตอนการจัดทำแผนผังพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁹

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวางแผนนโยบายพัฒนาประเทศนี้ คือ สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี หรือ The Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) ซึ่งรับโอนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมาจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) สำนักรองนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องผังเมืองของสหราชอาณาจักร โดยการวางแผนพัฒนาและการวางผังเมืองนี้จะอยู่ในความดูแล โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีผ่านสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลด้านนโยบายและการแผนผังจัดทำเมือง บทบาทที่สำคัญ คือ การอนุมัติแผนผังการพัฒนา หรือแผนผังเมือง (Development Plans) ซึ่งแม้ Planning and Compensation Act 1991 และ Planning and Compulsory Purchase Act 2004 จะมีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้สามารถจัดทำและอนุมัติผังเมืองได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ แต่ในบางกรณีการอนุมัติแผนผังเมือง

⁸ จาก โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-32), โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹ แหล่งเดิม. (น. 4-33).

และกรณีโครงการพัฒนาเมืองที่สำคัญ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแทรกแซงและตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนผังพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน เรียกว่าอำนาจ call – in ซึ่งต้องกระทำก่อนที่ท้องถิ่นจะลงมติรับแผนผังเพื่อใช้บังคับ¹⁰

สำนักธรมนายกรัฐมนตรีไม่ได้จัดทำแผนผังพัฒนาประเทศ แต่จะจัดทำกรอบแนวทางนโยบายการพัฒนา (Policy Guidance) โดยมีคณะที่ปรึกษาที่เป็นมืออาชีพด้านต่าง ๆ ให้คำแนะนำ ซึ่งกรอบการพัฒนาประเทศจะอยู่ในรูปแบบของสมุดปกขาว เอกสารการหารือ บันทึกการแนะนำ และประกาศ คำสั่งต่าง ๆ โดยในการปฏิบัติงานสำนักธรมนายกรัฐมนตรีจะประสานกับหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น และนักผังเมืองมืออาชีพ รวมทั้งองค์กรการพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการพัฒนาในบางพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีบทบาทหน้าที่หลักเพียงการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และการเห็นชอบกับแผนผังเมือง ในขณะที่การจัดทำแผนผังเมืองในรายละเอียดเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น โดยยึดแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลแห่งชาติกำหนดไว้ในรูปของแนวทางการพัฒนาดังกล่าว

2) แผนและผังพัฒนาระดับภาค (Regional Planning) เป็นยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ในระดับภูมิภาค ซึ่งเรียกว่า Regional Planning Guidance (RPG) ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนเป็น Regional Spatial Strategy (RSS) โดยแผนผังนี้ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับแผนพัฒนาระดับประเทศ (PPS) แต่เป็นกรอบกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาระดับภูมิภาค เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ใช้เป็นกรอบปฏิบัติการผังเมืองร่วมกัน และเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศ การวางแผนและผังพัฒนาระดับภาคนี้ เป็นการวางแผนและผังการพัฒนาพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองหรือท้องถิ่นพื้นที่แห่งเดียว โดยมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาว เพื่อกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ว่าพื้นที่ใดที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาในภาพกว้าง ไม่ได้เฉพาะเจาะจงไปที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาในระดับประเทศ (PPS) ที่ให้ความสำคัญกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย¹¹ โดยทั้ง PPS และ RSS มีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามากกว่าที่จะเป็นผังเชิงภูมิศาสตร์

¹⁰ จาก การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 171), โดย อนุวงศ์ ชาบุตร, 2553, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2553 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-79 และ 4-80). เล่มเดิม.

3) แผนพัฒนาและผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local Planning) เป็นแผนการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการบังคับใช้จริงในท้องที่ต่าง ๆ โดยการควบคุมการพัฒนาเป็นบทบาทของท้องถิ่นที่ดำเนินงานภายในกรอบของนโยบาย ซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ในชั้นรายละเอียด ตั้งแต่การกำหนดข้อปลีกย่อยของการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงการพัฒนา ซึ่งตั้งแต่มีการประกาศใช้ Planning and Compensation Act 1991 มีผลให้การวางแผนพัฒนาและผังเมืองท้องถิ่นมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากมีการกำหนดให้สาธารณชนต้องรับทราบ และเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นก่อนนำมาใช้ในทางปฏิบัติ¹² แผนพัฒนาหรือผังเมืองท้องถิ่นนี้ตามกฎหมาย The Town and Country Planning Act 1990 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

3.1) แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) อันเป็นแผนผังที่กำหนดเพียงกรอบหรือนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่น รวมทั้งเรื่องการอนุรักษ์ความสวยงามตามธรรมชาติและสภาพที่น่าอยู่ของที่ดิน การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และการจัดการจราจร¹³ ซึ่งจะประกอบด้วยเอกสารอธิบายรายละเอียดผังและนโยบายการพัฒนาเมือง รวมทั้งแผนที่แสดงรายละเอียดของผังและนโยบาย โดยมีองค์การบริหารที่เรียกว่า County Council เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ดังกล่าว

3.2) แผนผังท้องถิ่น (Local Plan) อันเป็นแผนผังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่กำหนดในแผนโครงสร้าง ซึ่งจะประกอบด้วยคำบรรยายที่อธิบายนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการพัฒนา (Development Control) บริเวณที่ดินและพื้นที่เฉพาะ แผนที่ที่แสดงรายละเอียดของแผนผังและขอบเขตการใช้ที่ดินที่กำหนดอย่างชัดเจน โดยจะระบุว่าจะใช้ที่ดินใดเพื่อการใดบ้าง และมีการพัฒนารายการใดในท้องที่ใดบ้าง ดังนั้นแผนผังท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการพัฒนาในท้องถิ่น¹⁴ สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (Districts) ซึ่งมีองค์การบริหารที่เรียกว่า District Council เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) ดังกล่าว

3.3) แผนผังรวม (Unitary Development Plans หรือ UDPs) รัฐบาลได้กำหนดให้เมืองมหานครหรือเมืองใหญ่มีการจัดการปกครองที่ต่างไปจากเมืองปกติ โดยมีเขตการปกครองเพียงระดับเดียว (Unitary System) คือ Metropolitan District และให้ใช้ระบบผังเมืองรวม ซึ่งเป็นระบบ

¹² ชงชัย โรจนกันนท์. ระบบการวางผังเมืองเชิงเปรียบเทียบ : กรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป. สืบค้น 2 กันยายน 2558 จาก <http://www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/pns.pdf>.

¹³ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (3).

¹⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-111). เล่มเดิม.

การวางผังเมืองที่รวมแผนผังโครงสร้างและแผนผังท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยมี Metropolitan District Council เป็นเจ้าพนักงานผังเมือง ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนผังรวม แต่สำหรับมหานครลอนดอนมีการปกครองที่แตกต่างออกไป กฎหมายจึงกำหนดให้สภาบริหารมหาลอนดอน (London Borough Council) เป็นเจ้าพนักงานผังเมือง¹⁵ นอกจากนี้ The Town and Country Planning Act 1990 อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหรือผังเมืองในท้องถิ่นของตนได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีจะจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Planning Board) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและควบคุมแผนพัฒนา โดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁶ ในการจัดทำแผนผังเมืองรวมนี้ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับประเทศ (PPS) และระดับภาค (RSS) ที่มีการประกาศใช้บังคับแล้วในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น แผนผังรวมนี้จะได้รับการปรับปรุงทุก 5 ปี หรือตามความเหมาะสมให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน¹⁷

ทั้งนี้ ภายใต้ Planning and Compulsory Purchase Act 2004 ที่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของ The Town and Country Planning Act 1990 ในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดการจัดทำเอกสารพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Plan หรือ LDD) ขึ้นมาใช้แทนแผนพัฒนาเดี่ยวของเมืองมหานครหรือแผนโครงสร้างหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นของเมืองอื่น ๆ ตาม The Town and Country Planning Act 1990 นั้น ท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการจัดทำเอกสารพัฒนาท้องถิ่น (LDD) โดยในการจัดทำ สภา County จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำส่วนของการพัฒนาทรัพยากรและขยะ โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมกับท้องถิ่นในระดับเขต (District) และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง¹⁸ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการเป็นอย่างมาก

3.1.1.3 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักร

ตาม The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองหลักของสหราชอาณาจักรได้กำหนดประเภทของผังเมืองที่จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นที่เป็น 3 ประเภท ได้แก่ แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) แผนผังท้องถิ่น (Local Plan) และแผนผังเมืองรวม (Unitary Development Plan หรือ UDP) โดยในกระบวนการการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นนั้น The Town

¹⁵ The Town and Country Planning Act 1990 Section 1 (1) and Section 2.

¹⁶ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-9). เล่มเดิม.

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 4-105).

¹⁸ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 52). เล่มเดิม.

and Country Planning Act 1990 กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ เว้นแต่ส่วนกลางจะใช้อำนาจแทรกแซงโดยเรียกแผนพัฒนามาให้ รัฐมนตรีอนุมัติ (Call-in Power)¹⁹ รวมถึงให้อำนาจในการควบคุมดูแลการก่อสร้างและพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนผังเมืองที่จัดทำขึ้นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการ กำหนดให้รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมการจัดทำผังเมืองของท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้ การจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาในระดับประเทศ (PPG ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น PPS) และแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค (RPG ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น RSS)²⁰ แม้ว่าแผนพัฒนาประเทศและ แผนพัฒนาระดับภาคจะเป็นเพียงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดขึ้นตามกลไกการบริหาร ราชการ ไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็เป็นการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อให้การพัฒนาของ ประเทศมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผังเมือง ทั้งสามประเภทมีกระบวนการจัดทำ ดังนี้

1) กระบวนการจัดทำแผน โครงสร้าง

แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) เป็นแผนผังเมืองที่กำหนดเพียงกรอบทั่วไปเกี่ยวกับการ พัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินของท้องถิ่นนั้น โดยกระบวนการจัดทำแผน โครงสร้างมี ขั้นตอน ดังนี้²¹ เริ่มต้นจากการที่กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการสำรวจท้องที่ ของตนได้ในกรณี ที่เห็นสมควร เพื่อรับทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ดินมีหน้าที่ต้อง ควบคุมดูแล²² ซึ่งเมื่อมีการจัดทำข้อเสนอแก้ไขแผน โครงสร้างหรือข้อเสนอให้มีแผน โครงสร้าง ใหม่แทนแผน โครงสร้างเดิม เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดทำแผนต้องหารือกับบุคคลต่าง ๆ²³ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและภูมิภาค (Secretary of State for the Environment and the Regions) เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่แผน โครงสร้างครอบคลุมถึง สำนักงานสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) สำนักงานกิจการชนบทและคณะกรรมการอนุรักษ์ธรรมชาติแห่งอังกฤษ (The Countryside Agency and the Nature Conservancy Council for England) และคณะกรรมการ อนุสาวรีย์และอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์แห่งอังกฤษ

¹⁹ The Town and Country Planning Act 1990 Section 35A (1).

²⁰ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (6).

²¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-14 ถึง 5-20). เล่มเดิม.

²² The Town and Country Planning Act 1990 Section 30.

²³ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 10.

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนโครงสร้างเสร็จแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁴ โดยให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดเก็บสำเนาแผนโครงสร้างพร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายแผน (Explanatory Memorandum) เอกสารที่แสดงถึงบุคคลที่ได้ปรึกษาหารือ ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบ และสามารถตรวจสอบเอกสารดังกล่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกัน 2 สัปดาห์ และต้องประกาศโฆษณาในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) ด้วย ซึ่งต้องระบุด้วยว่าประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านแผนดังกล่าวได้ภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น²⁵ โดยหากประชาชนในท้องถิ่นประสงค์จะคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว หากมีหนังสือคัดค้านจากประชาชนเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องนำคำคัดค้านนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการลงมติรับแผนโครงสร้าง ซึ่งเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะไม่สามารถลงมติรับแผนได้จนกว่าจะได้พิจารณาคำคัดค้านนั้นแล้ว²⁶

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ²⁷ (Examination in Public) ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งให้ตรวจสอบหรือตามที่เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเห็นว่าควรตรวจสอบ ซึ่งจะดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องให้สิทธิประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยการเชิญบุคคลใดมาร่วมเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นและคณะผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแท้ แต่ก่อนเริ่มไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะอย่างน้อย 6 สัปดาห์ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องโฆษณาให้ประชาชนทราบพร้อมบรรยายการเรื่องที่จะตรวจสอบและบุคคลที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมด้วย ซึ่งประชาชนที่ไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้สามารถยื่นแสดงความคิดเห็นหรือคำคัดค้านต่อคณะผู้ตรวจสอบได้²⁸ เมื่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นพิจารณาคำคัดค้านและรายงานของคณะผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะแล้ว อาจแก้ไขแผนโครงสร้างนั้นได้ โดยต้องมีการแจ้งข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่ได้ยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นให้ทราบ พร้อมทั้งประกาศโฆษณารายการแก้ไขให้สาธารณชนได้รับทราบด้วยเช่นกัน ประชาชนก็สามารถ

²⁴ The Town and Country Planning Act 1990 Section 33 (2).

²⁵ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 11.

²⁶ The Town and Country Planning Act 1990 Section 33 (6).

²⁷ The Town and Country Planning Act 1990 Section 35B.

²⁸ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 14.

ยื่นคำคัดค้านหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้มีการประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น²⁹

เมื่อกระบวนการจัดทำดังกล่าวข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นก็จะลงมติรับแผน โครงสร้าง ซึ่งเมื่อมีการลงมติรับแผนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศโฆษณาการรับแผนในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้มีการลงมติรับแผน และวันที่แผน โครงสร้างนั้นจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผน โครงสร้างและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่น และต้องแจ้งให้รัฐมนตรีได้รับทราบด้วย โดยไม่ต้องออกเป็นกฎหมายใดเลย³⁰

2) กระบวนการจัดทำแผนท้องถิ่น

กระบวนการจัดทำแผนท้องถิ่นจะเป็นไปทำนองเดียวกับแผน โครงสร้าง กล่าวคือ เริ่มต้นจากการปรึกษาหารือบุคคลในการจัดทำแผน ซึ่งกฎกระทรวงให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นว่าจะหารือบุคคลก่อนหรือไม่ กฎหมายมิได้กำหนดเป็นบทบังคับดังเช่น การจัดทำแผน โครงสร้าง

เมื่อมีการจัดทำแผนท้องถิ่นเสร็จแล้วจะเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องมีการประกาศในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และ โฆษณาการจัดทำแผนในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน พร้อมทั้งระบุถึงสถานที่จัดเก็บเอกสาร เพื่อให้สาธารณชนเข้าตรวจสอบได้ รวมถึงระบุว่าบุคคลสามารถส่งคำคัดค้านและความเห็นมายังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้จัดเก็บแผนให้ตรวจสอบ

สำหรับการจัดทำแผนท้องถิ่นนี้ กฎหมายได้มีการกำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน ในกรณีที่มิบุคคลยื่นหนังสือคัดค้านการจัดทำแผนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเข้าเจรจากับบุคคลดังกล่าวแล้วไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดการไต่สวนข้อเท็จจริงในท้องถิ่น (Local Inquiry) หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะรูปแบบอื่น เพื่อพิจารณาคำคัดค้านของประชาชน³¹ โดยก่อนจะเริ่มมีการไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างน้อย 6 สัปดาห์ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องแจ้งวันเวลาและสถานที่ที่จะมี

²⁹ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 17.

³⁰ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 173). เล่มเดิม.

³¹ The Town and Country Planning Act 1990 Section 42.

การไต่สวนให้ผู้ยื่นคำคัดค้านและประชาชนในท้องถิ่นทราบ พร้อมทั้งแจ้งชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเป็นผู้ไต่สวนด้วย³² ซึ่งเมื่อได้พิจารณารายงานของผู้ไต่สวนแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นอาจแก้ไขแผนท้องถิ่นตามที่เห็นสมควรได้ โดยต้องมีการประกาศลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และให้บุคคลสามารถยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความเห็นได้ภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์³³

การลงมติรับแผน เมื่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถเจรจากับผู้คัดค้าน ได้สำเร็จ โดยไม่ต้องมีการไต่สวนท้องถิ่น หรือเมื่อมีการไต่สวนและพิจารณาผลการไต่สวนนั้นแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นก็สามารถลงมติรับได้ สำหรับการประกาศใช้บังคับนั้น เมื่อมีการลงมติรับแผนแล้วเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องประกาศการรับแผนท้องถิ่นในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้มีการลงมติรับแผนและวันที่แผนท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผน โครงสร้างและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่นของตน และต้องแจ้งให้บุคคลที่ร้องขอทราบถึงการรับแผนนั้นด้วย³⁴

3) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนารวม

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนารวมจะมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดทำแผนท้องถิ่น จึงนำมาใช้บังคับด้วยได้

4) การจัดทำแผนผังเฉพาะพื้นที่พิเศษ

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรได้มีการปรับปรุงมาตรการพัฒนาพื้นที่เมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแผนผังเมืองตลอดมา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ซึ่งปัจจุบันแนวคิดในการพัฒนาเมืองของสหราชอาณาจักรเน้นการปรับปรุงฟื้นฟู (Urban Regeneration and Renewal) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการใช้ที่ดินในชุมชนเดิมอย่างคุ้มค่า ในขณะที่เดียวกันก็จะจำกัดการขยายตัวของอาคารไว้แค่ชายขอบเมือง ไม่ให้มีการขยายตัวไปในเขตพื้นที่ชนบท (Urban Sprawl) ด้วยการกำหนดพื้นที่รีวิเวียช กำหนดแผนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้มีการใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างเมืองให้มากที่สุด รวมถึงส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการกำหนดย่านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Enterprise Zones) และการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษ

³² The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No. 26.

³³ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No. 29.

³⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-23 ถึง 5-26). เล่มเดิม.

(Simplified Planning Zones) โดยการพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษดังกล่าวจะดำเนินการโดยองค์กรเฉพาะกิจ (Ad-hoc Body) ซึ่งมีลักษณะกึ่งราชการ มีวาระการทำงานประมาณ 30 ปีหรือตามอายุการจัดทำโครงการเฉพาะกิจเป็นโครงการไป เมื่อครบวาระการบริหารจัดการตามที่กำหนดจะส่งมอบโครงการให้แก่รัฐบาล เพื่อบริหารจัดการต่อไป โดยที่ผ่านมามีการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ 2 ระดับ ดังนี้³⁵

1) องค์กรระดับประเทศ เป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น (Outside the Local Government System) เช่น องค์กรอิสระ (Quasi-autonomous non - government organizations) บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) บริษัทพัฒนาเมืองใหม่ (New Town Development Corporation) เป็นต้น

2) องค์กรระดับท้องถิ่น เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Inside the Local Government System) เช่น องค์กรพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นเพื่อเศรษฐกิจ เป็นต้น

ตัวอย่างของการวางแผนผังเมืองในพื้นที่เฉพาะ เช่น การพัฒนาเมืองใหม่มิลตันคินส์ (Milton Kynes New Town) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาเมืองใหม่ของรัฐบาลตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการสร้างเมืองใหม่ที่ประกอบด้วยสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ครบครัน เพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่ให้มีการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ซึ่ง The New Town Act 1946 หรือ พระราชบัญญัติเมืองใหม่ได้กำหนดให้เป็นที่หน้าของรัฐบาลกลางในการดำเนินการ โดยการจัดตั้งบริษัทหรือองค์กรพัฒนาชุมชนเมืองแบบพิเศษ (Urban Development Corporation) ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดการโครงการ เมื่อเสร็จสมบูรณ์ก็จะต้องส่งมอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นจัดการต่อไป

เมืองใหม่มิลตันคินส์ เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของมหานครลอนดอน โดยห่างจากมหานครลอนดอนเป็นระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร เมืองนี้ถูกตั้งให้เป็นเมืองใหม่ในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งขณะนั้นมีประชากรประมาณ 40,000 คน มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าประชากรจะเพิ่มเป็น 250,000 คน ในศตวรรษที่ 21 โดยเป้าหมายหลักของการวางแผนผังเมืองใหม่ของเมืองมีการกำหนดไว้ ได้แก่ จัดการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีสำหรับทุกคน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตแบบยั่งยืน ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและความรู้ การสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมสีเขียวของเมือง กระตุ้นการพัฒนาหลากหลาย รวมถึงการส่งเสริมบทบาทการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ดังนั้นแผนผังเมืองมิลตันคินส์ จึงมีการออกแบบภายใต้แนวคิดที่จะให้ประชาชนมีการเข้าถึงการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร โดยมีการวางแผนผังเมือง ดังนี้

³⁵ แหล่งเดิม. (น. 4-164).

- 1) ส่งเสริมการเคลื่อนตัวอย่างคล่องตัวด้วยรถยนต์ส่วนตัว สำหรับแหล่งงานและย่านธุรกิจ การค้าบริการที่กระจายกันอยู่ ดังนั้น ปริมาณการจราจรจะลดลง
- 2) ใช้ระบบถนนสายหลักในรูปแบบตารางกริด (Grid System) มีจุดตัดในแนวเหนือใต้ และแนวตะวันออกตะวันตก เป็นช่วงระยะ 1 กิโลเมตร
- 3) กำหนดรูปแบบการกระจายกิจกรรมของเมืองที่ทำให้มีความยุ่งยากในการกำหนด ระบบการคมนาคมขนส่งสาธารณะ
- 4) จัดให้มีการจราจรยานและการเดินเท้า โดยเส้นทางที่เข้าถึงพื้นที่ทุกส่วนของเมือง และไม่มีจุดที่ตัดกับถนนสายหลักเรียกว่า Redway System
- 5) กำหนดให้ 22% ของที่ดินในพื้นที่โครงการเป็นสวนสาธารณะ
- 6) จัดให้มีสวนแบบยาวที่กำหนดให้เป็นรูปแบบตามธรรมชาติบริเวณริมคลอง Grand Union แม่น้ำ Ouse และแม่น้ำ Quzel
- 7) ในบริเวณสวนแบบยาวนั้นได้จัดทำลำธารสายต่าง ๆ และช่องแคบ ลำธารที่เป็นกิ่งก้าน ระบายน้ำฝนธรรมชาติลงสู่ทะเลสาบ

3.1.1.4 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

แผนผังเมืองหรือแผนพัฒนาเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว จะเป็นกลไกในการควบคุม การพัฒนาเมือง โดยการก่อสร้างหรือการดำเนินการใดที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินต้อง สอดคล้องกับแผนผังเมือง ซึ่ง The Town and Country Planning Act 1990 ได้กำหนดกลไกใน การควบคุมดูแลดังกล่าวไว้³⁶ โดยกำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการใดบนที่ดินต้องขออนุญาต (Planning Permission) จากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น ได้แก่ การก่อสร้าง การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การสร้างขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมทางโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งบุคคลที่ประกอบธุรกิจก่อสร้างจะต้องทำอยู่เป็นปกติ การวิศวกรรม การทำเหมืองแร่ หรือ การดำเนินการอื่นใดบน เหนือหรือใต้ที่ดิน หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้าง หรือที่ดินอื่น โดยเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับ แผนผังเมืองหรือไม่ เว้นแต่เป็นกรณีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าไม่ต้องขออนุญาต เช่น การบำรุงรักษา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างที่ส่งผลกระทบต่องานภายในหรือไม่กระทบ โดยนัยสำคัญต่อลักษณะภายนอกอาคาร เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนด ว่าไม่ต้องขออนุญาต³⁷

³⁶ The Town and Country Planning Act 1990 Section 57 (1).

³⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-33). เล่มเดิม.

กรณี ที่ผู้ใดดำเนินการใดบนที่ดินดังกล่าวไปโดยไม่ได้รับอนุญาต The Town and Country Planning Act 1990 ก็ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับกับผู้ฝ่าฝืน โดยให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือบังคับ (Enforcement Notice) เรียกให้ผู้นั้นหยุดการกระทำอันฝ่าฝืนนั้น หรือรื้อถอนสิ่งที่ได้ปลูกสร้างไปแล้วให้ถูกต้อง ซึ่งหากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือบังคับก็จะมี ความผิดอาญาตามกฎหมาย³⁸

3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการสร้างระบบความสัมพันธ์ด้านหลักการ แนวคิด วิธีการวางและจัดทำผัง ตลอดจน การดำเนินการให้เป็นไปตามผังอย่างลงตัว โดยอาศัยการกำหนดไว้ในโครงสร้างของกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าวมีมิติที่ครอบคลุมทั้งในด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ องค์การต่าง ๆ วิธีการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง กระบวนการจัดทำผังเมืองทั้งในเรื่องประเภท และชนิดของผังในระดับต่าง ๆ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหา วิธีการจัดทำ ซึ่งส่งผลให้กฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอื้อต่อการพัฒนาเมืองและการใช้พื้นที่ และสามารถทำให้เกิดกลไกการบังคับใช้และการปฏิบัติตามได้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบการผังเมือง และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ ของพื้นที่แต่ละภูมิภาค การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนต่อการปรับใช้ หรือต่อการนำผังไปสู่การปฏิบัติจึงอาจกล่าว ได้ว่า ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สะท้อนและถ่ายทอด ความต้องการของการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละระดับ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม³⁹

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดด้านการบริหาร จัดการใช้พื้นที่ (Aménagement du territoire) และแนวคิดว่าด้วยความเป็นเมือง (Urbanisme) มาปรับใช้

³⁸ แหล่งเดิม. (น. 5-44).

³⁹ จาก รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (น. 42), โดย คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ลิขสิทธิ์ 2558 โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ส่งผลให้ระบบการดำเนินการด้านผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงแบ่งออกเป็นการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมือง ซึ่งจะดำเนินการในรูปของกฎหมาย แผนและผัง โดยมีการบริหารจัดการวางแผนผังในแต่ละระดับแบบบูรณาการในระดับประเทศและระดับภาค อาศัยการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างกระทรวง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค (DATAR) สำหรับการบริหารจัดการใช้พื้นที่ในระดับท้องถิ่นได้ถ่ายโอนกิจการด้านผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับระดับชาติด้านผังเมือง (RNU) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์กลางที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการจัดทำผังเมืองทุกประเภท

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเนื้อหาที่ค่อนข้างซับซ้อนเสมือนกับการออกแบบการแก้ปัญหาเมืองในหลายแนวทาง โดยจะประกอบด้วยแผนและผังประเภทต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แผนพัฒนาระดับประเทศ

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เน้นไปที่บทบาทขององค์กรที่อยู่ในระดับที่ใกล้ชิดชุมชนมากที่สุด คือ ระดับท้องถิ่น เนื่องจากศาสตร์ในเรื่องผังเมืองเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องของความเป็นเมือง ซึ่งเมืองแต่ละเมืองจะมีบริบท ประวัติศาสตร์ การพัฒนาลักษณะเฉพาะ สังคม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงเป็นการยากที่จะดำเนินการผังเมืองในระดับชาติได้ ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงไม่ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำผังประเทศ แต่มีการวางแนวทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในภาพรวม⁴⁰

กรอบนโยบายแนวทางในการจัดทำผังเมืองระดับต่าง ๆ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากแผนพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้ว ประมวลกฎหมายผังเมืองของฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้ผังเมืองระดับท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลาง คือ กฎระดับชาติเกี่ยวกับผังเมือง (Règlements nationaux)

⁴⁰ จาก โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-16), โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของข้อ L.111-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง⁴¹ ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ออกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปสำหรับบังคับใช้นอกเขตเกษตรกรรมในเรื่องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดทางผ่านของเส้นทางคมนาคม การปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมของการก่อสร้างและลักษณะที่เหมาะสมของอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง

สำหรับหน่วยงานระดับประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมืองจะขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม และองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรับผิดชอบในด้านนโยบาย และประสานนโยบายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ละกระทรวงจะมีการถ่ายโอนอำนาจลงไปในโครงสร้างการปกครองและบริหารส่วนย่อยลงไป เช่น ภูมิภาค และจังหวัด ลักษณะเด่นของการบริหารการปกครองของฝรั่งเศส คือ ความยืดหยุ่นในองค์การของรัฐบาลในระดับกรมและกระทรวง ซึ่งสามารถย้าย โอน ปรับเปลี่ยนเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการใช้พื้นที่ที่เกิดจากการร่วมงานและประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้โครงการนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาและประสานงานให้โครงการพัฒนาระดับประเทศมี ดังนี้⁴²

ก) คณะกรรมการการบริหารและจัดการการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale- DATAR) เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ ทำหน้าที่ดูแลนโยบายหลักของประเทศเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และประสานนโยบายการพัฒนาภูมิภาคกับรัฐบาลติดต่อในระดับสหภาพยุโรป เพื่อปรับแนวทางให้เป็นไปในแนวทางที่ตอบรับกัน

⁴¹ Code de l'Urbanisme Article L.111-1 Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat.

Ces décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles qu'ils édictent sont apportées dans certains territoires.

Les règles générales mentionnées ci-dessus s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, ou du document en tenant lieu. Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents.

⁴² โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-16 ถึง 4-22). เล่มเดิม.

ข) คณะกรรมการระหว่างกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ (Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire- CIADT) เป็นผู้วางวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ เช่น ผลการประชุมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ระดับชาติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2003⁴³ ได้ข้อสรุปประเด็นสำคัญในการพัฒนาด้านการบริหารจัดการพื้นที่เป็น 3 หัวข้อใหญ่ ได้แก่

1) นโยบายแห่งชาติเพื่อให้เกิดความเจริญในเมืองใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ขยายรัศมีความสำคัญของเมืองใหญ่สู่ระดับสหภาพยุโรป

2) เปิดต้นนโยบายที่ก้าวหน้าเรื่องการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้ภาคต่าง ๆ ของประเทศติดต่อกับพื้นที่อื่น ๆ ในทวีปยุโรปได้ทั่วถึง รวมถึงการติดต่อในระดับนานาชาติ โดยจัดทำผังพัฒนาโครงข่ายคมนาคมระดับชาติระยะยาว โดยกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ไว้

3) พัฒนาโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ

ค) คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาระดับชาติเพื่อการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ (Conceil national d'aménagement et de développement du territoire - CNADT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเป็นผู้ร่างคำแนะนำ เข้าร่วมในขั้นตอนการมีส่วนร่วมและร่วมพิจารณาแผนแห่งชาติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการการใช้พื้นที่ ซึ่งคณะกรรมาธิการนี้มีสิทธิเข้าแทรกแซงในมาตรการต่าง ๆ ที่ลงทุนโดยรัฐ โดยความเห็นของคณะกรรมาธิการถือเป็นสาธารณะ ภาระงานหลัก คือ การติดตามและประเมินผลนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องส่งรายงานการนำนโยบายการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ไปปฏิบัติให้สภาพสูง คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง นักวิชาการ และกลุ่มองค์กรอิสระที่ทำประโยชน์เพื่อสังคม

ง) กระทรวงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การคมนาคมการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ การท่องเที่ยวและทะเล (Ministere de l'équipement des transports et d'aménagement du territoire du tourisme et de la mer) เป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการเมือง และการจัดการบริหารการใช้พื้นที่ โดยเฉพาะที่กรมการเมือง เหนือการและการก่อสร้าง ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ยังมีการแบ่งอำนาจลงไปในระดับภาคและระดับจังหวัด ซึ่งจะทำหน้าที่นำโครงการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เมือง โครงข่ายถนน รถไฟ ทางน้ำ และทางทะเล โดยร่วมประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดส่องดูแลเรื่องกฎหมายควบคุมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการโยธา

⁴³ Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003.

จ) กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสารข้อมูล (Ministère de la culture et de la communication) ซึ่งจะมีหน่วยงานทางด้านสถาปัตยกรรมและมรดก คู่มือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาปัตยกรรมในด้านของความสำคัญทางวัฒนธรรม คู่มือวางแผนและจัดทำผัง และตรวจสอบเขตอนุรักษ์ โดยมีหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคู่มือ และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการอนุรักษ์เมืองเก่าและโบราณสถาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการวางผังเมืองในระดับประเทศ แต่มีระบบการควบคุมรูปแบบอื่นในการดูแลด้านการจัดการใช้พื้นที่และการพัฒนาในประเทศ โดยการออกนโยบายการพัฒนาและใช้พื้นที่ในภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งดำเนินการวางแผนนโยบายโดยคณะกรรมการพิเศษที่เป็นการประสานงานระหว่างกระทรวง และมีคณะที่ปรึกษาคอยกำกับดูแล โดยเพื่อให้ทุกพื้นที่ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงจึงมีกลไกทางกฎหมายที่ออกเป็นเกณฑ์กลางในการควบคุมการวางผังเมืองใช้พื้นที่ในระดับต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2) แผนพัฒนาระดับภาค

สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 22 ภาค มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ระดับภูมิภาค ในหลายกระทรวงมีผู้แทนรัฐบาลที่กำกับนโยบายของภาครัฐในระดับภาค โดยมีผู้ว่าราชการระดับภูมิภาคเป็นประธาน มีการกำหนดให้มีนโยบายการจัดการบริหารพื้นที่ระดับภาค (Aménagement du territoire) ในระดับภาคจะมีแผนพัฒนาซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐกับภูมิภาค เรียกว่า แผนพัฒนาภูมิภาค (Contrat de plan) โดยแผนดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภาคในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งสามารถระบุการพัฒนาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงการพัฒนาภาคได้ แผนนี้ไม่เกี่ยวกับการผังเมืองโดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นแผนพัฒนาในภาพรวม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการผังเมืองอย่างมาก เช่น การกำหนดโครงสร้างการพัฒนาด้านการคมนาคม การกำหนดทิศทางการพัฒนา กิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในภาค เป็นต้น คณะผู้บริหารระดับภูมิภาค คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาระดับภาค (Conseil régional) ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐและผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในบรรดา 20 ภาค ซึ่งประมวลกฎหมายผังเมืองของฝรั่งเศสกำหนดให้มีการวางผังระดับภาคเพียง 2 ภาคเท่านั้น ได้แก่ อิลเดอฟร็องซ์ (Ile-de-France) และเกาะคอร์ซีก้า (Corse)⁴⁴

ส่วนแผนและผังที่มีลักษณะเป็นผังเมืองระดับภาค กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมีทุกภาค แต่จะมีเฉพาะในภาคที่มีความสำคัญ และมีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสอย่าง

⁴⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-41). เล่มเดิม.

ชัดเจน ได้แก่ ภาคอิลเดอฟร็องซ์ (Ile-de-France)⁴⁵ เกาะคอร์ซีก้า (Corse)⁴⁶ และดินแดนของประเทศฝรั่งเศสในเขตโพ้นทะเล⁴⁷ โดยแผนและผังเหล่านี้เป็นเอกสารที่เรียกว่า แผนระดับภาคเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Schémas régionaux d'aménagement) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างแผนและผังอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน โดยมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ ในระดับภาคประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศส ข้อ L.111-1-1 ยังมีการกำหนดให้รัฐส่วนกลางมีการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Directive territoriale d'aménagement หรือ DTA) ซึ่งต่อมากฎหมาย Loi grenelle II ได้กำหนดเปลี่ยนเป็นแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Directive territoriale d'aménagement et de développement durables : DTADD) โดยเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐโดยภาพรวมไปสู่แนวทางการจัดทำผังท้องถิ่น อันเป็นการวางแผนในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภาพรวมทั้งระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับสหการหรือระดับองค์การความร่วมมือท้องถิ่นระหว่างเทศบาล⁴⁸ โดยเอกสารดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นแผนและผังที่กำหนดถึงแนวทางหลักของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ตามวัตถุประสงค์พิเศษที่ครอบคลุมถึงเรื่องเศรษฐกิจ การบริหารจัดการพื้นที่ ที่พักอาศัย โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเมืองต่าง ๆ ที่มีอาณาบริเวณอยู่ภายใต้แผนผังดังกล่าวต้องให้ความเคารพ และต้องจัดทำผังเมืองท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องด้วย⁴⁹

3) ผังระดับท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับประเทศ มีเพียงการจัดทำแผนผังแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในเขตภูมิภาคหรือเมืองที่เป็นพิเศษ ส่วนในระดับภาคมีแผนระดับภาคเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Schémas régionaux d'aménagement) ซึ่งจะมีเฉพาะบางภาคที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น ด้วยแนวคิดในเรื่องผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พื้นที่ทั้งหมดของประเทศจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเอกสารผังเมือง ซึ่งเอกสารผังเมืองจะควบคุมการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็อาจเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการพัฒนา

⁴⁵ Code de l'urbanisme Article L.141-1 to L.141-3.

⁴⁶ Code de l'urbanisme Article L.141-1 to L.141-4.

⁴⁷ Code de l'urbanisme Article L.156-1 to L.156-3.

⁴⁸ รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (น. 44). เล่มเดิม.

⁴⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-24 และ 4-26). เล่มเดิม.

ในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย การจัดทำแผนและการทำผังเมืองของแต่ละพื้นที่จึงมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามปัจจัยเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ซึ่งต้องให้หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การจัดทำผังเมืองในฝรั่งเศสจึงเป็นการจัดทำผังเมืองแบบกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งการจัดทำผังเมืองทั่วไปและผังเมืองเฉพาะ โดยมีการดำเนินการแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

ก) ระดับเหนือเทศบาล มีการจัดทำเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (Schémas de cohérence territoriale - SCOT) เป็นเอกสารที่มีความผสมผสานระหว่างแผนและผังเมือง ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องทำขึ้นระหว่างเทศบาล โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งกำหนดถึงโครงการการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับ แผนนี้จึงมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทางในภาพรวมของพื้นที่ที่อยู่ในข้อบังคับ⁵⁰

ข) ในระดับเทศบาลมีการจัดทำเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า ผังเมืองท้องถิ่น (Plans locaux d'urbanisme - PLU) เป็นแผนผังเมือง ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) สำหรับกรณีเทศบาลใดไม่มีผังเมืองท้องถิ่น PLU ใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลที่ยังมีลักษณะเป็นชนบทหรือยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เทศบาลนั้นอาจจัดทำเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “ผังเทศบาล” (carte communale) ขึ้นใช้แทน ผังเทศบาลนี้เปรียบเสมือนผังเมืองท้องถิ่นฉบับย่อนั่นเอง

ค) โครงการพัฒนาเมืองใหญ่ (Projet urbain) เป็นแนวความคิดที่เกิดจากการรวมตัวกันของเทศบาลหลายเทศบาลรวมตัวกันเป็นกลุ่มชุมชนเมือง (Communauté urbaine) ซึ่งจะประกอบด้วยประชากรจำนวนเกินกว่า 500,000 คนขึ้นไป โดยการจัดทำแผนและผังที่ใช้ในโครงการนี้เป็นหน้าที่ของสำนักผังเมืองของแต่ละเทศบาลร่วมกันจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การผังเมือง ซึ่งมีรัฐบาลให้การสนับสนุนในด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และเอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างอื่น ๆ ด้วย⁵¹

ง) เขตการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ร่วม (Zone aménagement concerté - ZAC) เป็นเขตพื้นที่ในเมืองที่กำหนดขึ้นเพื่อการพัฒนาที่ดินที่มีบริเวณกว้าง โดยการร่วมลงทุนระหว่างท้องถิ่นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการจะดำเนินกิจกรรมมากกว่าการจัดที่อยู่อาศัย⁵² โดยจะประกอบด้วยสาธารณูปโภค อาคารเพื่อสาธารณะหรือเพื่อเอกชน มีการใช้แผนประเภทนี้

⁵⁰ แหล่งเดิม. (น. 6-4).

⁵¹ แหล่งเดิม. (น. 4-80).

⁵² การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 138). เล่มเดิม.

ในการพัฒนาย่านต่าง ๆ เช่น เพื่อกำหนดเขตอุตสาหกรรม หรือเพื่อกำหนดเขตย่านกิจกรรมค้าปลีกขนาดใหญ่ เป็นต้น⁵³

จ) ในเขตพื้นที่พิเศษเฉพาะ ได้แก่ เขตพื้นที่พิเศษที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามที่ประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นเขตพิทักษ์⁵⁴ (Secteurs sauvegardés) เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ความงดงาม โดยมีเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า “แผนอนุรักษ์และเน้นคุณค่า” (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV) นอกจากนี้ ยังมีเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม เมืองและภูมิทัศน์ (Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager หรือ ZPPAUP) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเขตพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์และสถานที่สำคัญ รวมถึงบริเวณโดยรอบ ด้วยเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์หรือความงดงาม

นับแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดแนวทางการวางนโยบายของประเทศในทุกระดับ โดยให้คำนึงถึงคุณภาพและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Développement durable) และมีการออกกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ 2009 - 967 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2009 ว่าด้วยการทำแผนในการบังคับใช้นโยบาย (Loi grenelle I) และรัฐบัญญัติที่ 2010 - 788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2010 ว่าด้วยข้อผูกพันระดับชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Loi grenelle II) ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงกฎหมายผังเมืองด้วย ดังนี้⁵⁵

1) แนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Directive territoriale d'aménagement ; DTA) ถูกปรับเปลี่ยน โดยกฎหมาย Loi Grenelle II ให้เป็นแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Directive territoriale d'aménagement et de développement durable; DTADD) ซึ่ง DTADD เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐในภาพรวมไปสู่แนวทางการจัดทำผังท้องถิ่น

2) กฎหมายได้กำหนดให้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหัวใจของการจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) โดยเป็นแผนที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองที่เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเหนือเทศบาล คือ เป็นผังเมืองที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่าง

⁵³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-107). เล่มเดิม.

⁵⁴ Code de l'urbanisme Article L.313-1 L.313-2 และ L.313-3.

⁵⁵ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 88 – 89). เล่มเดิม.

เทศบาลที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน โดยรวมตัวกันเป็นองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้กำหนดให้การจัดทำ SCOT ต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ การดูแลรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อป้องกันสภาวะโลกร้อน การใช้ประโยชน์ในพื้นที่โล่งและพื้นที่หนาแน่น การวางแผนในการดำเนินงานด้านคมนาคมขนส่งและการใช้รถยนต์ นโยบายด้านที่อยู่อาศัย

3) กฎหมาย Loi grenelle กำหนดให้มีการสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ของตนผ่านการออกผังเมืองท้องถิ่น (PLU) อันเป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาลที่มุ่งจัดการชุมชนเมืองภายในเขตเทศบาล และวางกฎเกณฑ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยการกำหนดรายละเอียด เป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายในการจัดผังเมืองกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การกำหนดโครงการพื้นที่สีเขียว (Eco quartiers) โดยรัฐจะสนับสนุนส่งเสริมให้โครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นโครงการนำร่อง และรัฐสนับสนุนในการจัดหาผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง หรือริเริ่มและพัฒนาให้เกิดเมืองสีเขียว เป็นต้น

3.1.2.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับประเทศและระดับภาค คงมีเพียงแผนนโยบายเพื่อการพัฒนาการใช้พื้นที่เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการ โดยประมวลกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในพื้นที่ ดังนี้

1) ผังเมืองที่มีผลบังคับเหนือเทศบาล : แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (Schemas de coherence territoriale - SCOT) ซึ่งสามารถอธิบายเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1.1) ขั้นตอนการจัดทำ

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำ SCOT คือ องค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Établissement public de coopération intercommunale - EPCI) มีบทบาทโดยตรงในการจัดทำผัง เอกสาร รวมถึงการจัดการทั่วไป การติดตามผลการใช้ และการปรับปรุงแก้ไขผัง การสลายตัวของ EPCI จะมีผลต่อการยกเลิก SCOT นอกจากนี้ อาจมีองค์การอื่น ๆ อีกที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ SCOT ส่วนรูปแบบและเงื่อนไขในการเข้าร่วมนั้น มีลักษณะยืดหยุ่นเพราะจะเป็นไปตามข้อตกลง ผู้ที่เข้าร่วมอื่น ๆ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ และบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม สิ่งแวดล้อม เกษตรกรรม และหอการค้าและอาชีพ

ในการจัดทำ SCOT ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไว้⁵⁶ โดยจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือและทำประชาพิจารณ์ภายใต้เงื่อนไขที่ EPCI กำหนด ซึ่ง EPCI จะต้องเผยแพร่โครงการในสื่อท้องถิ่น จัดนิทรรศการ และการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด อีกทั้งต้องมีการประสานงานจากตัวแทนของรัฐ โดยการขอคำปรึกษาแนะนำ หรือความเห็นจากหน่วยงานบริการของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความเห็นจากกลุ่มพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ประธานสภาที่ปรึกษาระดับภาค (Présidents du conseil regional) ประธานสภาที่ปรึกษาระดับจังหวัด (Présidents du conseil général) กลุ่มเทศบาลและนายกเทศมนตรีเทศบาลใกล้เคียง เป็นต้น⁵⁷ นอกจากนี้ EPCI จะต้องจัดให้มีการประชุมอภิปรายหนึ่งครั้งเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางของโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาภายใน 4 เดือน ก่อนการสิ้นสุดโครงการจัดทำ SCOT นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁵⁸ กำหนดไว้ด้วยว่า SCOT จะต้องมีความเห็นจากการปรึกษาหารือผนวกอยู่ท้ายแผนส่งผลให้เป็นการบังคับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริงด้วย

สำหรับการทำประชาพิจารณ์ ประธาน EPCI จะนำโครงการนี้เข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ โดยจะประกอบด้วยเอกสารรายงานการให้ความร่วมมือ เอกสารกำหนดทิศทาง เอกสารกราฟฟิก ความคิดเห็นจากตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการรับทราบของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงข้อคิดเห็นโต้แย้งจากเทศบาล (commune) ที่ขอให้ทำการแก้ไขตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับคำขอนั้น จากนั้น จะต้องจัดให้มีการอภิปรายโต้เถียงภายในองค์กรที่ประชุมของ EPCI ไม่น้อยกว่า 4 เดือน ก่อนการรับรองโครงการ SCOT โดยการรับรองจะมีขึ้นหลังจากที่ได้มีการผ่านขั้นตอนปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์และแก้ไขโครงการแล้ว

1.2) การรับรองผังและการนำไปสู่การปฏิบัติ

การรับรอง SCOT มีขึ้นหลังจากได้มีการผ่านขั้นตอนการปรึกษาหารือ การทำประชาพิจารณ์ และได้มีการแก้ไขโครงการตามความคิดเห็นของทุกฝ่ายแล้ว การรับรองเป็นหน้าที่ของสภาที่ประชุม EPCI โดย SCOT ที่ผ่านการรับรองแล้วจะเสนอไปยังหน่วยงานของรัฐที่เคยให้คำปรึกษาหารือ และต้องนำไปประกาศ ณ ที่ทำการของ EPCI โดยปิดประกาศเป็นเวลา 1 เดือนในที่สาธารณะ

⁵⁶ Code de l'urbanisme Article L. 122-8 และ L. 122-10.

⁵⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-77 และ 4-78). เล่มเดิม.

⁵⁸ Code de l'urbanisme Article L. 300-2.

พร้อมทั้งเผยแพร่ทางสื่อท้องถิ่น หลังจากนั้นจะมีการส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่ง SCOT จะมีผลบังคับใช้เมื่อครบระยะเวลา 2 เดือน นับจากวันที่มีการเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยภายในระยะเวลา 2 เดือนนี้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่า SCOT มีความขัดแย้งกับผังในระดับสูงกว่า หรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ หรือหลักสำคัญของกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำเอกสารแจ้งกลับไปยัง EPCI ให้ทำการแก้ไข ผัง SCOT นี้ก็จะยังไม่สามารถนำไปใช้ได้จนกว่าจะได้รับการแก้ไข และได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3) ผลบังคับ

SCOT มีผลใช้บังคับเมื่อได้รับการรับรองจากสภาที่ประชุมของ EPCI โดยมีมติรับรองดังกล่าวจะส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำและจะต้องนำมติดังกล่าวไปปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ EPCI และเทศบาลที่เป็นสมาชิกทุกเทศบาล โดยการปิดประกาศจะต้องลงแจ้งให้ทราบในหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์เผยแพร่ในจังหวัดหนึ่งฉบับ และต้องลงพิมพ์ในบัญชีรวมรายการกิจกรรมของ EPCI ซึ่ง SCOT มีผลบังคับในทางปฏิบัติเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 2 เดือนนับจากวันที่ได้ส่งมติรับรองไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อมีการประกาศใช้ SCOT แล้ว เอกสารผังเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น ผังเมืองท้องถิ่น (Plan local d'urbanisme - PLU) ผังการย้ายเขตเมือง (Plans de déplacements urbains - PDU) ผังเทศบาล (Cartes communales) ผังอนุรักษ์และการเน้นคุณค่า (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV) เป็นต้น จะต้องเหมาะสมกับ SCOT แต่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้อง แต่ SCOT จะไม่มีผลบังคับโดยตรงต่อการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ศาลเคยวินิจฉัยว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะใบอนุญาตก่อสร้างไม่ใช่คำวินิจฉัยทางปกครองประเภทที่ต้องพิจารณาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ตาม SCOT แต่จะต้องนำไปพิจารณากับ PLU ซึ่งเป็นผังเมืองในรายละเอียดที่กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การอนุญาตจึงต้องสอดคล้องกับ PLU⁵⁹

2) เอกสารผังเมืองในระดับเทศบาล : ผังเมืองท้องถิ่น (Plan local d'urbanisme - PLU)

ผังเมืองท้องถิ่นหรือ PLU คือ ผังการบังคับใช้ที่ดินเป็นรายแปลงในระดับชุมชน ผังชนิดนี้มีข้อกำหนดในการจัดทำผังให้สอดคล้องกับโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองท้องถิ่นนั้น ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁶⁰ กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มและจัดทำผังเมืองใช้บังคับในท้องถิ่นของตน โดยหากการวางและจัดทำผังเมืองมีความครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลเดียว การจัดทำ

⁵⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-25). เล่มเดิม.

⁶⁰ Code de l'urbanisme Article L. 123-6.

ผังเมืองจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมการจัดทำ แต่หากกรณีที่มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ผังเมืองท้องถิ่นจะเกิดจากความคิดริเริ่มขององค์การมหาชนอิสระที่ประสานงานระหว่างเทศบาลหลายท้องที่ ซึ่งอาจจะเป็นสภาพหรือองค์การมหาชน โดยสภาขององค์การดังกล่าวนี้จะเป็นผู้ออกมติกำหนดให้มีการจัดทำผังซึ่งกระบวนการจัดทำมีขั้นตอน ดังนี้⁶¹

2.1) การกำหนดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่น

กรณีผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่เพียงเทศบาลเดียว ผังจะเกิดจากมติของสภาเทศบาล (Conseil municipal) ที่กำหนดให้มีผังเมืองท้องถิ่นสำหรับเทศบาลนั้น มติดังกล่าวจะกำหนดรูปแบบของการบริหารหรือกับประชาชน สมาคม ท้องถิ่นและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างที่มีการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงพิจารณา คำขออนุญาตก่อสร้างที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติตามผังในอนาคต จากนั้น จะต้องนำมติดังกล่าวมาปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการเทศบาล และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานสภาภาค ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ผังเมืองท้องถิ่นเกิดจากความคิดริเริ่มขององค์การมหาชนอิสระที่ประสานงานระหว่างเทศบาล โดยสภาขององค์การดังกล่าวนี้จะเป็นผู้ออกมติกำหนดให้มีการจัดทำผัง

ในขั้นตอนการจัดทำผังนี้ อาจมีการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือในการจัดทำ PLU ส่วนกรณีที่มีการริเริ่มทำ PLU โดยพื้นที่นั้นไม่อยู่ภายใต้แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ประธานองค์การมหาชนอิสระระหว่างเทศบาลใกล้เคียง นายกเทศมนตรีพื้นที่ใกล้เคียงสามารถเข้ามาให้คำปรึกษาได้⁶² นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น ซึ่งผู้ที่เป็นคณะทำงานนี้ต้องเป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสีย เพื่อให้การจัดทำผังท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการร่วมมือของหลายฝ่าย การดำเนินงานของคณะทำงานดังกล่าวนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกเทศมนตรี โดยมีหน้าที่จัดทำโครงการผังท้องถิ่น โดยการรับความเห็นขององค์การหรือสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ผังเมือง สถาปัตยกรรม สิ่งแวดล้อมตามที่คณะทำงานได้ร้องขอล่วงหน้าให้บุคคลเหล่านั้นทำความเห็น⁶³

⁶¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-30 ถึง 5-34). เล่มเดิม.

⁶² Code de l'urbanisme Article L. 123-8.

⁶³ Code de l'urbanisme Article L. 121-4.

2.2) การเปิดเผยข้อมูลการวางผังเทศบาล

กฎหมายได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเปิดอภิปรายกำหนดทิศทางต่อสภาเทศบาล เพื่อกำหนดทิศทางโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเทศบาล โดยการอภิปราย ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยสองเดือนก่อนที่สภาเทศบาลจะมีมติรับ โครงการ PLU ซึ่งโครงการ PLU ที่ผ่านการพิจารณาของคณะทำงานและได้จัดให้มีการอภิปรายกำหนดทิศทางดังกล่าวแล้ว จะต้องได้รับการรับรองจากสภาเทศบาล การรับรองจะต้องปิดประกาศ ณ ที่ทำการเทศบาลเป็นเวลา 1 เดือน โดยระหว่างเวลาดังกล่าวจะส่งโครงการ PLU ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานภาครัฐที่ได้เข้าร่วม ให้คำปรึกษาหารือและเทศบาลใกล้เคียง ซึ่งสามารถทำความเข้าใจกลับมาได้ แต่หากไม่ทำความเข้าใจ ส่งกลับมาภายใน 3 เดือน ถือว่าให้ความเห็นชอบกับโครงการแล้ว

2.3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นายกเทศมนตรีต้องนำโครงการ PLU ที่ได้มีการรับรองจากสภาเทศบาลแล้วเข้าสู่ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยนายกเทศมนตรีขอให้ ประธานศาลปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น (Commissaire enquêteur) หรือคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็น (Commission d'enquête) ภายใน 15 วัน ซึ่งเอกสารที่นำมาเผยแพร่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นประกอบด้วย โครงการ PLU และความเห็นของบุคคล ผู้เกี่ยวข้องที่ได้ให้ไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา นายกเทศมนตรีจะกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ในการ รับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดวันและเวลา รวมถึงคำประกาศที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต้อง ประกาศอย่างน้อย 15 วัน ก่อนวันเริ่มการรับฟังความคิดเห็น⁶⁴ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นอาจ ขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้ แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน หลังจากนั้นจะจัดทำรายงานการรับฟัง ความคิดเห็นต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งมีลักษณะเป็นผลสรุปที่มีการชี้แจงเหตุผลประกอบว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อโครงการ PLU

2.4) การรับรอง PLU

นายกเทศมนตรีจะนัดประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้ออกมามีมติรับรอง PLU ในการนี้ นายกเทศมนตรีจะเสนอข้อสรุปของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น โดยอาจเสนอที่ประชุมให้แก้ไข ตามผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การแก้ไขนั้นต้องเป็นการแก้ไขเล็กน้อยที่ ไม่กระทบถึงหลักการสำคัญของ PLU

⁶⁴ Code de l'urbanisme Article R. 122-10 Le dossier est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et à l'article L. 122-10 du présent code. Il peut être complété par tout ou partie des documents mentionnés à l'article R. 121-1 du présent code.

เมื่อสภาเทศบาลมีมติรับรองแล้ว จะต้องประกาศมติดังกล่าว ณ ที่ทำการเทศบาล (mairie) โดยเทศบาลที่มีประชากรเกินกว่า 3,500 คน จะต้องพิมพ์ประกาศให้ทราบทั้งในระดับเทศบาลและระดับจังหวัด

2.5) การมีผลบังคับใช้

กรณีที่เทศบาลนั้นอยู่ภายใต้บังคับของแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) PLU จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ที่ได้แจ้งมติไปยังสำนักงานจังหวัดและได้พิมพ์ประกาศเป็นต้นไป การอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผังเมืองจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในผังเมือง แต่กรณีที่เทศบาลนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) PLU จะมีผลบังคับใช้ 1 เดือนหลังจากส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁵ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยับยั้ง PLU ได้ โดยแจ้งความเห็นมายังนายกเทศมนตรี เช่น กรณีที่เห็นว่า PLU มีเนื้อหาที่มีผลกระทบอย่างมากต่อหลักความสมดุลของสภาพพื้นที่ในเขต PLU หรือ PLU วางหลักเกณฑ์หรือมีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินกับเทศบาลข้างเคียง เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ PLU จะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการแก้ไข

สำหรับผลในทางกฎหมายของ PLU เมื่อมีผลบังคับใช้แล้วนั้น กฎเกณฑ์ เอกสารแผนที่ที่ปรากฏใน PLU มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป บังคับได้กับรัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล บุคคลธรรมดา นิติบุคคล โดยมีผลบังคับไม่ให้มีการก่อสร้างที่ขัดกับผัง PLU ซึ่งมีผลให้เกิดการโอนอำนาจในการอนุญาตด้านผังเมืองไปยังท้องถิ่น นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจนี้ในนามของเทศบาลไม่ใช่ในนามของรัฐ โดยท้องถิ่นมีอำนาจชะลอการอนุญาตต่าง ๆ ได้ ถ้าเห็นว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตาม PLU การชะลอมีระยะเวลา 2 ปี แต่กรณีที่จำเป็นก็สามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 3 ปี โดยหากผู้ขออนุญาตทำการก่อสร้างจะคัดค้านการชะลอการอนุญาตนั้น ต้องร้องไปยังศาลปกครอง⁶⁶ อีกทั้งยังมีผลเป็นการโอนความรับผิดชอบให้กับเทศบาลด้วย ซึ่งผลการบังคับของผังท้องถิ่น เช่น เมื่อเจ้าของที่ดินเห็นว่าที่ดินของตนเป็นพื้นที่ที่ PLU ได้กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ไว้เฉพาะเจาะจงแล้วอาจขอให้ภาครัฐซื้อที่ดินนั้นไว้ โดยภาครัฐมีเวลา 1 ปีในการพิจารณา หากตกลงซื้อจะต้องชำระราคาที่ดินภายใน 2 ปี หากตกลงกันไม่ได้ ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยตามหลักเกณฑ์เรื่องการเวนคืน⁶⁷ สภาเทศบาลนำหลักสิทธิในการบังคับขาย (preemption) มาใช้⁶⁸ สภาเทศบาลสามารถจะกำหนดให้

⁶⁵ Code de l'urbanisme Article L. 123-12.

⁶⁶ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 142). เล่มเดิม.

⁶⁷ Code de l'urbanisme Article L. 230-3.

⁶⁸ Code de l'urbanisme Article L. 211-1.

เทศบาลมีสิทธิก่อนใครในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้นำออกขาย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และควบคุมตลาดอสังหาริมทรัพย์ในเทศบาลนั้น เป็นต้น

3) กรณีที่เทศบาลไม่มีแผน PLU บังคับใช้

ในกรณีที่เทศบาลไม่มีผังเมืองท้องถิ่น PLU ใช้บังคับไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้ ได้แก่ กฎเกณฑ์ข้อบังคับระดับชาติ (RNU) และหลักข้อจำกัดในการก่อสร้าง (Principe de constructibilité) ตามข้อ L.111-1-2 ของประมวลกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้ เทศบาลนั้น อาจจัดทำเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “ผังเทศบาล” (Carte communale) ขึ้นใช้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตเทศบาลที่ยังมีลักษณะเป็นชนบท หรือยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) ผังเทศบาลนี้เปรียบเสมือนผังเมืองท้องถิ่นฉบับย่อ ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดวิธีการและขั้นตอนการจัดทำผังเทศบาลว่าจะต้องสอดคล้องกับ SCOT เมื่อเทศบาลใดมีผังเทศบาลบังคับใช้แล้ว นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่สอดคล้องกับผังเทศบาล ซึ่งการใช้ อำนาจเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจในนามเทศบาล⁶⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแผนระดับเหนือเทศบาลจะมีแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) เป็นเอกสารที่มีความผสมผสานระหว่างแผนและผังเมือง ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องทำขึ้นระหว่าง เทศบาล โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งกำหนดถึงโครงการการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนา อย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับ แผนนี้จึงมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทาง ในภาพรวมของพื้นที่ที่อยู่ในข้อบังคับ ส่วนผังเมืองระดับเทศบาลจะมีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เป็นแผนผังเมือง ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติที่รองรับแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในแผนความสอดคล้อง ในพื้นที่ (SCOT)

4) ผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพื้นที่เฉพาะ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์คุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อม เขตอนุรักษ์ย่านเก่าและสถาปัตยกรรมอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยแนวคิด ที่จะอนุรักษ์โบราณสถานและสถาปัตยกรรมให้เป็นบริบทสำคัญในการจัดการภูมิทัศน์ร่วมสมัย ในการดำเนินการดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ที่จะทำการอนุรักษ์ไว้เป็นพิเศษ โดยมีการวางผัง ที่เป็นข้อกำหนดในการอนุรักษ์เป็นการเฉพาะด้วย ดังนี้

ก) ผังเขตอนุรักษ์และให้คุณค่า (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV)

ผังเขตอนุรักษ์และให้คุณค่า เป็นผังที่ใช้ในเขตพื้นที่ที่รัฐประสงค์จะอนุรักษ์มรดกทาง วัฒนธรรมของเมือง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ความงดงามทางวัฒนธรรม

⁶⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-37 ถึง 5-38). เล่มเดิม.

และในแง่ของคุณภาพทางสถาปัตยกรรมและผังเมือง โดยเนื้อหาของผังนี้ต้องมีความสอดคล้องกับแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT)⁷⁰ เกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้พื้นที่ในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง รื้อถอน คัดแปลงอาคาร เป็นต้น ซึ่งแผนนี้จะนำไปใช้ในเขตพื้นที่ที่กำหนดแทนผังเมืองท้องถิ่น (PLU) สำหรับกระบวนการจัดทำนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้จัดให้มีแผนขึ้น โดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการว่าด้วยเขตที่ได้รับการพิทักษ์รักษาแห่งชาติ จากนั้นนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลจะเป็นผู้นำแผนเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การประกาศใช้บังคับต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา (Décrets)⁷¹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 37⁷² ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

ข) ผังพัฒนาเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม เมืองและภูมิทัศน์ (Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager หรือ ZPPAUP) เป็นผังที่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้มีขึ้น เพื่อใช้ในการกำหนดบริเวณที่มีสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ และสถานที่สำคัญที่ต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อความงามและรักษาคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยในการกำหนดเขตพื้นที่และผังดังกล่าวนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาลหรือผู้ว่าภาคในกรณีพิเศษ ซึ่งในการกำหนดเขตต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาภาคว่าด้วยทรัพย์สินมรดกและแหล่งสำคัญ จากนั้นจะนำเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้วการบังคับใช้กระทำได้โดยการทำเป็นประกาศที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรี และมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผังเมืองรับรองโครงการ⁷³

3.1.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

การใช้ที่ดินจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และแผนกำหนดขอบเขตการใช้ แต่การที่จะบังคับให้เป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการเสริมในด้านการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจรัฐในการ

⁷⁰ Code de l'urbanisme Article L. 122-1.

⁷¹ จาก ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการ (น. 80), โดย ขนบ มากบุญ, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ลิขสิทธิ์ 2549 โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁷² The French Constitution of 1958 Article 37 Matters other than those that fall within the ambit of statute shall be matters for regulation.

⁷³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-14). เล่มเดิม.

กำหนดมาตรการเป็นการทั่วไปในกรอบของการปฏิบัติการด้านผังเมือง ซึ่งกลไกที่สำคัญ คือ กลไกของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินในเขตเมืองเป็นเรื่องท้าทายสำหรับการผังเมือง เมื่อชุมชนในเมืองขยายตัวขึ้น จำนวนพื้นที่ว่างจะลดลงตามสัดส่วนของความหนาแน่นของประชากร จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีที่ดินเพื่อดำเนินการจัดทำโครงการเพื่อการบริหารสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ โดยกลไกของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินมี ดังต่อไปนี้

1) การเวนคืน (Expropriation)

การเวนคืนเป็นมาตรการกระทบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ขั้นตอนและวิธีการเรื่องการเวนคืนกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l'expropriation pour l'utilite publique) และกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นต้น กฎหมายเวนคืนและกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมาย 2 ระบบที่แยกกันอย่างเอกเทศ แต่ในทางปฏิบัติการเวนคืนเป็นกลไกในการพัฒนาเมือง และแนวคำตัดสินของศาลปกครองก็ได้ยืนยันว่าการเวนคืนต้องสอดคล้องกับผังเมือง ไม่ว่าจะเป็น SCOT หรือ PLU เพื่อนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ⁷⁴

2) สิทธิของภาครัฐในการบังคับขาย (Droit de preemption)

องค์กรภาครัฐอาจใช้กลไกที่ให้สิทธิของภาครัฐในการบังคับขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรและประกาศขาย เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นหรือเพื่อความสะดวกในการดำเนินการ หรือเตรียมที่ดินเพื่อการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยภาครัฐมีอำนาจกำหนดราคาที่เหมาะสมสำหรับที่ดินนั้น เพื่อนำมาใช้ในโครงการการบริหารจัดการที่ดินที่สร้างขึ้นเฉพาะเจาะจง การใช้สิทธินี้แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ สิทธิของภาครัฐในการบังคับขายในเขตเมือง (Droit de preemption urbain - DPU) และสิทธิของภาครัฐในการบังคับขายในเขตบริหารจัดการที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง (Zone d'aménagement differe - ZAD)

การจัดทำ DPU นี้ กระทำโดยมติของสภาเทศบาล หรือมติขององค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCD) และนำมติที่ให้มีการใช้ DPU นั้นมาปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเทศบาลเพื่อให้สาธารณชนรับทราบ เมื่อมีการอนุมัติแล้วผู้ใช้สิทธิ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งสามารถมอบอำนาจการใช้สิทธินี้ให้แก่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ องค์กรมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ โดย DPU ไม่สามารถบังคับใช้เหนือพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลได้

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 5-42).

แต่จะใช้บังคับได้เฉพาะพื้นที่ที่มีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) หรือผังเทศบาลบังคับใช้เท่านั้น โดยพื้นที่นั้นต้องปรากฏอยู่ในผังเมืองด้วย⁷⁵

3) กลไกการควบคุมให้เป็นไปตามผังโดยการอนุญาต

การกำหนดแนวทางและข้อจำกัดตลอดจน โครงการต่าง ๆ เพื่อการผังเมืองนั้นจะปรากฏในรูปแบบของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แผนและผัง ตลอดจนโครงการเพื่อการบริหารจัดการเพื่อการใช้ที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนั้นจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามผัง โดยการอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ประเภทต่าง ๆ ดังนี้

3.1) เอกสารรับรองด้านผังเมือง (Certificat d'urbanisme)

เอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ ตราสารที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น เพื่อแจ้งแก่เอกชนที่ขอเอกสารนี้ ถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินเหนือที่ดินผืนที่เอกชนร้องขอ โดยประมวลกฎหมายผังเมือง⁷⁶ กำหนดประเภทของเอกสารรับรองผังเมืองไว้ 2 ประเภท คือ เอกสารรับรองทั่วไป (Certificat ordinaire) ซึ่งเป็นเอกสารที่ระบุทบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้กับที่ดินผืนหนึ่ง ตลอดจนเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น และเอกสารรับรองในรายละเอียด (Certificat detaille) เป็นเอกสารที่กำหนดว่าการดำเนินการตามโครงการบนที่ดินผืนหนึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางกฎหมายที่บังคับใช้เหนือที่ดินหรือไม่

อำนาจในการตรวจคำขอและมีคำสั่งออกเอกสารรับรองด้านผังเมืองนั้น เป็นอำนาจของเทศบาลหรือรัฐแล้วแต่กรณี กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่เทศบาลมีผังเมืองไม่ว่าประเภทใดบังคับใช้ อำนาจจะเป็นของเทศบาล แต่กรณีที่เทศบาลไม่มีผังเมืองบังคับใช้ก็จะเป็นอำนาจของหน่วยงานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจังหวัด (Direction departementale de l'équipement - DDE) โดยนายกเทศมนตรีจะทำข้อสังเกตภายใน 1 เดือน และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงนาม

ผลทางกฎหมายของเอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ รักษาสถานะของกฎเกณฑ์ด้านผังเมืองที่ใช้บังคับกับที่ดินในขณะที่ออกเอกสาร แม้จะมีกฎเกณฑ์ออกมาเปลี่ยนแปลงภายหลังก็จะไม่ใช้บังคับกับที่ดินที่มีเอกสารด้านผังเมือง แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวกฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาที่เอกสารรับรองด้านผังเมืองจะรักษาสถานะนี้ไว้ คือ กรณีที่เป็นเอกสารผังเมืองทั่วไป คือ 1 ปี ส่วนกรณีเอกสารผังเมืองในรายละเอียด คือ ไม่เกิน 18 เดือน อย่างไรก็ตาม หลักประกันดังกล่าวหากเป็นกฎเกณฑ์ภาระจำยอมเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีที่เกี่ยวกับผังเมือง

⁷⁵ แหล่งเดิม. (น. 5-48 และ 5-49).

⁷⁶ Code de l'urbanisme Article L. 410-1.

ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ใช่กฎเกณฑ์ผังเมืองจริง ๆ ก็จะมีผลเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ปรากฏอยู่แล้วในเอกสารรับรองด้านผังเมืองได้⁷⁷

3.2) ใบอนุญาตก่อสร้าง (Permis de construire)

ใบอนุญาตก่อสร้างถือเป็นกลไกที่สำคัญมากควบคู่ไปกับผังเมืองที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการผังเมือง ประเภทของการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตปรากฏอยู่ในข้อ L. 421-1 ของประมวลกฎหมายผังเมือง ซึ่งกำหนดให้การก่อสร้างที่จะต้องได้รับการอนุญาต ได้แก่ 1) การก่อสร้างที่มีขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือไม่ว่าจะมีการวางรากฐานหรือไม่ก็ตาม 2) งานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว ซึ่งหมายถึงงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว และมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ของสิ่งก่อสร้าง รวมถึงงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งปลูกสร้างเดิม โดยเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกหรือขนาดด้วย

สำหรับผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตนั้น กรณีที่ท้องถิ่นมีผังเมืองใช้บังคับ ไม่ว่าจะ เป็นผังเมืองท้องถิ่น (PLU) หรือผังเมืองเทศบาล นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้าง โดยอาจมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีลงนามแทนได้ หรืออาจมอบอำนาจให้แก่ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCD) ในกรณีที่ผังเมืองท้องถิ่นคาบเกี่ยวหลายเทศบาล แต่หากเทศบาลใดไม่มีผังเมืองท้องถิ่นหรือผังอื่นใดบังคับใช้ในพื้นที่ของเทศบาลนั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้าง แต่เป็นการใช้อำนาจในนามของรัฐ ไม่ใช่ในฐานะผู้มีอำนาจปกครองท้องถิ่น⁷⁸

3.3) การอนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินกรณีอื่น ๆ

นอกจากการขออนุญาตก่อสร้างแล้ว อาจมีการขออนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อาจต้องขอเป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ ใบอนุญาตรื้อถอน การอนุญาตเกี่ยวกับการตั้งแคมป์ รถคาราวาน และที่อยู่อาศัยเพื่อการพักผ่อนที่มีลักษณะเบา การอนุญาตก่อสร้างในเขตธรรมชาติ การอนุญาตการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์⁷⁹

ทั้งนี้ ต่อมาได้มีการลดความซับซ้อนของกระบวนการอนุญาตใช้ที่ดิน ทั้งในภาพรวม และในส่วนของการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณเนื้อที่ก่อสร้างที่จะใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้เรียบง่ายยิ่งขึ้น โดยรัฐกำหนด ฉบับที่ 2005-1527 ว่าด้วยใบอนุญาตก่อสร้าง และการอนุญาตด้านผังเมือง ออกตามความในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมาย

⁷⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-63 ถึง 5-65). เล่มเดิม.

⁷⁸ แหล่งเดิม. (น. 5-66 และ 5-70).

⁷⁹ แหล่งเดิม. (น. 5-76).

ได้ปรับเปลี่ยนระบบการอนุญาตใช้ที่ดิน เพื่อให้การอนุญาตมีความสะดวกเร็วยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการอนุญาต ดังนี้⁸⁰

1) ลดจำนวนการอนุญาตให้เหลือเพียง 4 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตก่อสร้าง (Permis de construire) ใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ (Permis d'aménager) ใบอนุญาตรื้อถอน (Permis de démolir) และการแจ้งก่อนดำเนินการ (Déclaration préalable)

2) กำหนดขอบเขตการอนุญาตในแต่ละกรณีให้ชัดเจนว่า การดำเนินการใดที่อยู่ในข่ายต้องขอใบอนุญาตประเภทใดหรือต้องแจ้งก่อนดำเนินการ เช่น กรณีงานก่อสร้างใหม่ไม่ว่าจะมีงานรากฐานหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนกรณีงานก่อสร้างเพิ่มเติมจากสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างเดิม รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐกำหนดดังกล่าวจะกำหนดประเภทของงานที่จะต้องขอใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ก่อนการดำเนินการเป็นต้น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองยังกำหนดประเภทงานก่อสร้างหรืองานติดตั้งต่าง ๆ ที่ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องแจ้งก่อนการดำเนินการ รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ไม่ต้องมีการดำเนินการใด ๆ กับทางราชการก่อนดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานขนาดเล็กที่ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในกรณีของงานก่อสร้างที่มีทั้งส่วนที่เป็นกรรื้อถอน การพัฒนาพื้นที่และการก่อสร้างรวมอยู่ในโครงการเดียวกัน กฎหมายก็กำหนดให้ผู้ขออนุญาตสามารถยื่นขอใบอนุญาตฉบับเดียว สำหรับการดำเนินการในทุกเรื่องได้ เช่น ขอใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ ซึ่งจะมีผลเป็นการอนุญาตให้มีการรื้อถอนและก่อสร้างด้วย เป็นต้น

3) บูรณาการหลักเกณฑ์การอนุญาตให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะใช้กับการอนุญาตทุกประเภท พร้อมทั้งกำหนดรายการเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นขออนุญาตไว้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาขอให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้น คือ 1 เดือน สำหรับการออกใบรับแจ้ง 2 เดือน สำหรับการอนุญาตก่อสร้างบ้านเดี่ยวหรือการออกใบอนุญาตรื้อถอนและสามเดือนสำหรับการอนุญาตก่อสร้างหรือพัฒนาพื้นที่ในกรณีอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ต้องระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ในใบรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอได้รับทราบด้วย

3.1.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการวางแผนและผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ แม้จะมีการปกครองแบบสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยรัฐระดับชาติและมลรัฐต่าง ๆ มากมาย แต่การวางแผนและผังเมืองก็ยังคงมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลมลรัฐ และจากรัฐบาลมลรัฐสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ซึ่งแต่ละส่วนก็มีหน่วยงานที่

⁸⁰ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 93 - 95). เล่มเดิม.

รับผิดชอบด้านการผังเมืองเป็นการเฉพาะ ทำให้การผังเมืองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารการปกครองประเทศ และอยู่ในทุกระดับของการปกครอง ส่งผลให้ระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพ โดยระบบการผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีรายละเอียด ดังนี้

3.1.3.1 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาปกครองระบอบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจเป็น 2 ระดับออกจากกันต่างหาก ได้แก่ รัฐบาลแห่งชาติ (National Government) หรือเรียกว่า รัฐบาลกลาง และรัฐบาลระดับรองลงมา (Subnational Government) หรือเรียกว่า มลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสองไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ ด้านการเงิน การต่างประเทศ และการทหาร ส่วนรัฐบาลมลรัฐจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และความ เป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยในแต่ละมลรัฐจะมีธรรมนูญการปกครองเป็นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลกลางได้ให้รัฐบาลมลรัฐมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น แต่เพื่อส่งเสริมนโยบายบางด้าน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รัฐบาลกลางจึงยังคงให้ความช่วยเหลือทางงบประมาณบางส่วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของรัฐบาลกลาง⁸¹ นอกจากนี้ ยังมี การแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมลรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประเภท เช่น เมือง (Towns) เทศบาล (Comunicapality) เคาน์ตี (Counties) เป็นต้น

การวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาดังอยู่บนแนวคิดการพัฒนาเมือง โดยรวมศูนย์ ความเจริญภายในเมือง เพื่อป้องกันปัญหาการเติบโตอย่างไม่มีการสิ้นสุดไปสู่ชานเมือง หรือเรียกแนวคิดนี้ว่า Smart Growth แนวคิดนี้จะมุ่งเป้าประกอบเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของชุมชน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง การประหยัดพลังงาน การแก้ปัญหาโลกร้อน และการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸² ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกา จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการบริหารการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจ

⁸¹ จาก *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง* (หน้า 3-4 และ 3-8), 2547, โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸² โสภณ พร โชคชัย. (2555). *ผังเมืองฝรั่งเศส Smart Growth แต่ กทม. ยังได้คนออกนอกเมือง*. สืบค้น 26 กันยายน 2558, จาก http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market 406.htm.

ในการดำเนินการตั้งแต่การวางแผนและผัง การนำแผนและผังไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลไปในทุกระดับของการปกครอง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) การวางแผนพัฒนาระดับประเทศ

การวางแผนพัฒนาเมืองในระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น ตั้งแต่ในอดีตรัฐบาลกลาง ได้มีความพยายามวางแผนระดับชาติมานานแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏแผนระดับประเทศที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ คงมีเพียงการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเมืองเท่านั้น เช่น การวางผังเมืองขนาดตารางสี่เหลี่ยมจัตุรัส 6 ไมล์ใน “ดินแดนด้านตะวันตก” โดยข้อบัญญัติ ค.ศ. 1785 (The Ordinance of 1785) ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐบาลกลางในการวางผังเมืองและถนนส่วนใหญ่ในภาคตะวันตกตอนกลาง (Midwest) ของประเทศ หรือระบบทางด่วนระหว่างมลรัฐ (Interstate Highway System) ซึ่งโครงการนี้มีผลกระทบอย่างมากต่อรูปแบบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการตั้งชุมชนทั่วประเทศ⁸³

รัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการวางแผนและผังของท้องถิ่นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930 โดยได้ให้เงินทุนจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่นและมลรัฐ จัดหาเงินทุนเพื่อการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างเมืองใหม่ (Planned Communities) หลายเมือง เช่น Greenbelt รัฐแมริแลนด์ เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐบาลกลางจะมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เพียงทางเดียว คือ การให้เงินแก่รัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่น โดยมีข้อผูกมัด ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถกำหนดให้รัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นทำตามได้ เช่น กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) หน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development หรือ HUD) โดยจะทำหน้าที่กำกับดูแลการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย จัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่ท้องถิ่นที่ทำการพัฒนา แต่จะไม่เข้าไปทำการวางแผนและผังเมืองโดยตรง⁸⁴

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาไม่มีการดำเนินการวางแผนในระดับประเทศ คงมีเพียงการวางแผนและผังเมืองในระดับรัฐบาลรองลงมาเท่านั้น การวางแผนในระดับประเทศของรัฐบาลกลางจะปรากฏเพียงการดำเนินการวางแผนพัฒนาเป็นโครงการ หรือเป็นการสนับสนุนและการควบคุมด้านงบประมาณให้แก่การวางแผนผังเมืองของรัฐบาลในระดับรองลงมาเท่านั้น

⁸³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (น. 4-12 – 4-13). เล่มเดิม.

⁸⁴ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 66). เล่มเดิม.

2) การวางแผนและผังระดับภาค

การวางแผนระดับภาคในปัจจุบันจะมีลักษณะเป็นแผนนโยบาย (Policy Plan) ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของท้องถิ่นหลายระดับ สหรัฐอเมริกามีการวางแผนและผังระดับภาคเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ภาคที่ประกอบด้วยมลรัฐหลาย ๆ มลรัฐ (Multistate Region) และภาคที่ประกอบด้วยเคาน์ตีในมลรัฐเดียวกันหลายเคาน์ตี (Substate Region) โดยในหนังสือ The Practice of State and Regional Planning 1986 ซึ่งเป็นหนังสือคู่มือการปฏิบัติงานของภาครัฐและการวางแผนในระดับภูมิภาค ได้มีการระบุว่ามียี่พื้นที่อยู่ 5 ประเภทที่ต้องมีการวางแผนและผังระดับภาค ดังนี้⁸⁵

ก) ภาคมหานคร (Metro Politan Areas) ซึ่งอาจประกอบด้วยหลายเคาน์ตีในมลรัฐเดียวหรือในหลายมลรัฐ โดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีโครงสร้างหน้าที่ และรูปแบบการเงินที่แตกต่างกันออกไป

ข) ภาคที่มีชุมชนชนบทและชุมชนเมืองขนาดเล็ก (Regions of Rural and Small Urban Centers) เนื่องจากชุมชนเล็ก ๆ ในชนบทมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลกระทบต่อภาคชนบท จึงต้องมีการดำเนินการวางแผนผังเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อรักษากิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านเกษตร ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ค) ภาคที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ (Multistate Economic Regions) เนื่องจากบางกรณีเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเกินกว่าที่มลรัฐหนึ่งจะจัดการได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการผ่านองค์กรระดับภาคที่ประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างมลรัฐต่าง ๆ หลายมลรัฐ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากร ความยากจน ความล้าหลัง การไม่มีเงินลงทุนจากภายนอก เศรษฐกิจถดถอยที่เป็นผลมาจากแนวโน้มอุตสาหกรรมที่ซบเซอ เป็นต้น

ง) พื้นที่ลุ่มน้ำที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ (Multistate River Basin) เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีอาณาบริเวณใหญ่กว่ามลรัฐหนึ่ง และไม่มีหน่วยงานทางปกครองใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการลุ่มน้ำเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายมลรัฐผ่านทางคณะกรรมการลุ่มน้ำ (River Basin Commission)

จ) ภาคอื่น ๆ (Other Regions) ภาคประเภทนี้กำหนดขึ้นเป็นครั้งคราวสำหรับวัตถุประสงค์พิเศษของรัฐบาลกลาง โดยดำเนินการผ่านองค์กรที่เรียกว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เดียว (Single-Purpose Organization) สำหรับโครงการความช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง

⁸⁵ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (หน้า 4-15 – 4-16). เล่มเดิม.

ในโครงการใดเป็นพิเศษหรือในเขตพิเศษ (Special District) เพื่อใช้ในการเก็บภาษีพิเศษหรือให้บริการใดเป็นพิเศษ เช่น การคมนาคมขนส่ง การจัดหาน้ำประปา และการควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ในกระบวนการวางแผนผังภคานั้น ไม่มีรัฐบาลระดับภาคที่ดำเนินงานในเรื่องนี้โดยตรง การดำเนินงานจึงยังต้องกระทำโดยองค์การระดับภาคที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย 4 ฉบับ เพื่ออำนวยความสะดวกวางแผนและผังภค ทั้งการวางแผนและผังระดับภาคที่เป็นภายในมลรัฐเดียวกัน โดยผ่านระบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานท้องถิ่นและรัฐบาลของมลรัฐ และการวางแผนและผังภคระหว่างหลายมลรัฐผ่านระบบการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งชี้แนะการใช้อำนาจของหน่วยงานเหล่านั้นในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องก่อตั้งองค์การระดับภาคขึ้นมาใหม่ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ The Housing and Urban Development Act of 1965 The Public Works and Economic Development Act of 1965 The Appalachian Regional Development Act of 1965 และ The Water Resources Planning Act of 1965⁸⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีการวางแผนและผังระดับภาคโดยแผนระดับภาคนี้มีลักษณะเป็นแผนนโยบายหรือเป็นเพียงกรอบนโยบายเท่านั้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นการดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการคมนาคม สิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินเป็นสำคัญ สำหรับการดำเนินงานจะกระทำโดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานระดับประเทศ มลรัฐและท้องถิ่น แต่จะไม่มีรัฐบาลระดับภาคที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรง

3) การวางแผนระดับมลรัฐ

สหรัฐอเมริกามีการปกครองระบอบสหพันธรัฐที่มีการแบ่งการปกครองออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยมีมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดการใช้อำนาจต่าง ๆ ภายในมลรัฐ รวมถึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมลรัฐ (State Constitution) ของตนเอง ซึ่งรัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในมลรัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม และการออกไปอนุญาตการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสวัสดิภาพแก่ประชาชนภายในมลรัฐ รวมถึงการวางแผนและผังเมืองด้วย

ในระดับมลรัฐการวางแผนและผังเมืองจะเป็นหน้าที่ขององค์การวางแผนระดับมลรัฐที่จัดตั้งขึ้นเรียกว่า Department of Community Affairs (DCA) ซึ่งจะมีอยู่ทุกมลรัฐแต่อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น ในมลรัฐจอร์เจีย เรียกว่า “กระทรวงกิจการชุมชน (Georgia Department of Community Affairs (DCA))” ส่วนมลรัฐวอชิงตัน เรียกว่า “กระทรวงชุมชน การค้า และการพัฒนา

⁸⁶ แหล่งเดิม. (น. 4-16).

เศรษฐกิจ (Department of Community Trade and Economic Development (DCTED))” เป็นต้น⁸⁷ โดยหน่วยงานระดับมลรัฐนี้จะประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและการวางแผน (Policy and Planning) ด้านปรับปรุงและพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย (Legislative Council) และด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ (Legislative Relations) โดยองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการถ่ายทอดนโยบายรัฐ ไปยังองค์กรระดับต่าง ๆ ร่องลงมา รวมทั้งเป็นแนวทางการตัดสินใจระยะสั้น นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแก่ท้องถิ่น ในการจัดทำแผนและผังเมืองรวมด้วย ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนระดับมลรัฐนี้ จะเริ่มจากการจัดทำแผนโดยองค์กรด้านนโยบายและการวางแผนแล้ว จึงมีการปรับปรุงพัฒนาแผนให้มีความเหมาะสมโดยองค์กรด้านปรับปรุงและพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย และท้ายสุดเป็นการจัดการในกระบวนการนิติบัญญัติโดยองค์กรด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำแผน และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับมลรัฐขึ้นอยู่กับระบบการบริหาร และการจัดการของรัฐบาลแต่ละมลรัฐ ทำให้การวางแผนพัฒนาของมลรัฐต่าง ๆ ที่ผ่านมามีลักษณะอิงกับนโยบายทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น นโยบายและแนวความคิดของผู้บริหารมลรัฐ คณะทำงานของผู้บริหารมลรัฐ การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารของมลรัฐ รูปแบบการจัดทำงบประมาณการวางแผน เป็นต้น⁸⁸

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แผนและผังในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นเพียงกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ที่มีองค์กรการวางแผนระดับมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานการปกครองในระดับที่รองลงมาเท่านั้น บทบาทสำคัญของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

4) การวางแผนและผังระดับเมือง

นับแต่ในอดีตแนวคิดด้านการวางแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกาได้เกิดมีขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จนกระทั่งทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันได้มีแนวคิดด้านการผังเมืองใหม่เกิดขึ้น ทั้งแนวคิดการวางแผนจัดการความเจริญเติบโต (Growth Management Planning) แนวคิดในการกำหนดให้จัดทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement-EIS) ทำให้รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนผังเมือง

⁸⁷ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 67). เล่มเดิม.

⁸⁸ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-18 ถึง 4-19). เล่มเดิม.

รวมและการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งการวางแผนพัฒนาชุมชนเมืองที่สำคัญที่สุดในสหรัฐอเมริกา คือ แผนและผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้⁸⁹

ก) มีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive) ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และครอบคลุมการพัฒนาทางกายภาพในทุก ๆ เรื่อง

ข) เป็นแนวนโยบายทั่วไป (General) แสดงแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ โดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่แต่ประการใด

ค) เป็นแผนระยะยาว (Long Range) มีการคาดการณ์ในอนาคตภายในระยะเวลา 20-30 ปี

ง) เป็นแผนทางกายภาพ (Physical) แสดงแนวทางการพัฒนาทางกายภาพที่สะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

จ) เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติของเมือง

นอกจากนี้ ความมุ่งหมายของการวางผังเมืองรวมโดยทั่วไป คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชากร (Health) ความปลอดภัยของส่วนรวม (Public Safety) การพิทักษ์ความผาสุกของส่วนรวม (Protecting the Public Welfare) เส้นทางการจราจร (Circulation) การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Provision of Services and Facilities) ความมั่นคงทางการเงินการคลังของชุมชน (Fiscal Health) ความมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Goal) และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

ในด้านองค์ประกอบของผังเมืองรวมจะมีส่วนประกอบหรือองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 อย่าง ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เส้นทางการจราจร และโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของเมือง ซึ่งทำขึ้นจากวิสัยทัศน์และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ ขององค์ประกอบที่ระบุไว้ในผัง จึงกล่าวได้ว่า ผังการใช้ที่ดินนี้เป็นเครื่องทางกายภาพที่จะทำให้เมืองมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางที่วางไว้⁹⁰

โดยกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองดังกล่าว มีขั้นตอน ดังนี้⁹¹

1) การศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเมืองหรือชุมชนที่จะมีการวางผังเมือง เพื่อเป็นการศึกษาสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงการคาดการณ์สภาพในอนาคตด้วย ซึ่งจะเป็นการศึกษา

⁸⁹ แหล่งเดิม. (น. 4-20 – 4-21).

⁹⁰ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 150). เล่มเดิม.

⁹¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-23 – 4-24). เล่มเดิม.

ข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนประชากร การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ฐานเศรษฐกิจ โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และการเงินการคลัง

2) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน (Clarification of Community Goals and Objectives) เนื่องจากระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองจากความต้องการของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เพียงการสนับสนุนทรัพยากรและอำนวยความสะดวกให้ผังเมืองดำเนินไปสู่เป้าหมาย โดยจะเริ่มตั้งแต่การระดมความคิดเห็นในการสร้างเมืองในอนาคต การจัดทำวิสัยทัศน์และกำหนดเป้าหมาย⁹² ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนผังเมืองต้องกำหนดตามความเห็นชอบของประชาชนในเมือง เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยการดำเนินการอาจทำเป็นการจัดการประชุม เวทีสัมมนาในลักษณะที่เปิดเผยมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

3) การจัดทำและวางแผน (Formulation of the Plan) ขั้นตอนการวางแผนผังเมืองเริ่มจากการจัดวางแนวทางเลือกในการจัดทำผังเมืองแล้ว จึงมาทำการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือกเหล่านั้น ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและจัดหาบริการ จำนวนครอบครัวและธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น ขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการพิจารณาเลือกทางเลือกที่ต้องการจะจัดทำผังเมืองนั้น

4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementing the Plan) โดยเครื่องมือที่ใช้ในการบังคับให้มีการนำแผนไปปฏิบัติที่เกิดมีผลเป็นรูปธรรม ได้แก่ การลงทุนในสิ่งก่อสร้างทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (Capital Investment) และการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Control)

5) การตรวจสอบและการปรับปรุงแก้ไขแผนและผัง (Review and Updating) เป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้แผนและผังมีความทันสมัย สามารถใช้บังคับในระยะเวลาที่ยาวนานได้ ในการกำหนดการปรับปรุงอาจทำได้โดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงแผนเป็นระยะ เช่น กระทำทุก 5 ปี เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาในภาพรวม ซึ่งจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีแผนผังในระดับประเทศ โดยรัฐบาลกลางจะมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนและผังเฉพาะแต่การให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเมืองแก่หน่วยงานระดับรองลงมาเท่านั้น การวางแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีในระดับมลรัฐ ภาควิทยและท้องถิ่น ซึ่งแผนและผังระดับมลรัฐและภาคจะมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายให้แก่ท้องถิ่นในการวาง

⁹² ฐาปนา บุณยประวิตร. (2555). การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผังเมือง. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.oknation.net/blog/smartgrowth/2012/02/09/entry-1>.

และจัดทำผังเมืองรวมที่ใช้บังคับในท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทในการวางแผนและผังพัฒนาเมืองที่แท้จริงจึงเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เคาน์ตี และเมืองต่าง ๆ โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อกำหนดของมลรัฐ ในการศึกษาระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาจึงต้องการศึกษาถึงระบบการผังเมืองของมลรัฐและเมืองต่าง ๆ ด้วย

3.1.3.2 กระบวนการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจีย

มลรัฐจอร์เจียเป็นมลรัฐที่ใหญ่ที่สุดในพื้นที่ทางตะวันออกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี โดยตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา ลักษณะภูมิประเทศจะแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ใหญ่ ได้แก่ ทางใต้จะเป็นพื้นที่ลุ่มชายฝั่งมหาสมุทร ทางตอนเหนือเป็นที่ราบสูงหุบเขาและสันเขา และบริเวณทางตอนกลางจะเป็นพื้นที่เชิงเขา Piedmont การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของมลรัฐยังคงเป็นการทำเกษตรกรรม ทำให้มีเมืองขนาดเล็กมากกว่าเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นภาคอุตสาหกรรม โดยเมืองสำคัญที่มีขนาดใหญ่ของมลรัฐจอร์เจีย ได้แก่ แอตแลนต้า (Atlanta) โคลัมบัส (Columbus) ซาวันนาห์ (Savannah) มากอน (Macon) และอัลบานี (Albany)⁹³ ซึ่งแต่ละเมืองจะมีกฎหมายและข้อบังคับของตนเองภายใต้กรอบนโยบายที่มลรัฐและรัฐบาลกลางกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาระบบการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียในภาพรวม พร้อมทั้งศึกษาระบบการวางแผนผังเมืองของเมืองแอตแลนต้า ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดใหญ่และมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรมและการบริการ

การวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียจะดำเนินการตามแนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด หรือการพัฒนาเมืองโดยรวมศูนย์ความเจริญภายในเมือง (Smart Growth) และลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) ซึ่งกำหนดให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันคิดสร้างและออกแบบผังเมืองตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ⁹⁴ โดยการดำเนินการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียจะเป็นไปตามรัฐบัญญัติการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 หรือ The Georgia Planning Act 1989 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มลรัฐจอร์เจียออกประกาศใช้บังคับเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสนับสนุนการบริหารและการเจริญเติบโตในพื้นที่ของมลรัฐทั้งในบริเวณที่มีอัตราการขยายตัวสูงและอัตราขยายตัวต่ำให้ได้มีโอกาสเจริญเติบโต โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีแผนผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งได้มีการให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง แผนใด ๆ ที่เคาน์ตีหรือเทศบาลจัดทำขึ้นครอบคลุมพื้นที่ของเคาน์ตีหรือเทศบาลนั้น ๆ หรือแผนใด ๆ ที่ศูนย์

⁹³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-35). เล่มเดิม.

⁹⁴ ฐาปนา บุญประเวศ. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผัง. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2558, จาก <http://smartgrowthasia.com/planning/participation.html>.

พัฒนาภาคครอบคลุมพื้นที่ของภาคนั้น ๆ โดยสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำเพื่อการวางและจัดทำแผนและผังรวม (Rules of Georgia Department of Community Affairs – Minimum Standards and Procedures for Local and Regional Comprehensive Planning) ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงกิจการชุมชน ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญการวางแผนจอร์เจียในส่วนขององค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผนและผังเมืองในระดับภูมิภาคของมลรัฐจากเดิมกำหนดเป็นคณะกรรมการภูมิภาค (Regional Commission) เปลี่ยนเป็นศูนย์พัฒนาภูมิภาค (Regional Development Center) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่พัฒนา ส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนผังเมืองรวมให้เป็นไปตามกระบวนการและมาตรฐานการจัดทำแผนขั้นต่ำ ระบบการวางแผนและผังเมืองรวมของมลรัฐจอร์เจียที่กำหนดในรัฐธรรมนูญการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 นั้น เป็นระบบการวางแผนใน 3 ระดับ (Three Tiered Planning System) ซึ่งการวางแผนจะเป็นแบบล่างสู่บน โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับภาคและระดับมลรัฐ ดังมีรายละเอียด ดังนี้⁹⁵

1) แผนและผังเมืองระดับท้องถิ่น โดยมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ของตนได้ด้วยการพิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ที่ครอบคลุมลงในแผนและผังเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ข้อมูลประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ การวางแผนและผังเมืองยังช่วยให้เกิดการประสานความร่วมมือในระหว่างท้องถิ่นเพื่อค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาร่วมระหว่างท้องถิ่นอีกด้วย

สำหรับสาระสำคัญและกระบวนการวางแผนและผังเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น (Minimum Standards and Procedures for Local Comprehensive Planning) โดยได้แบ่งการวางแผนและผังเมืองท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ ตามความต้องการด้านการวางแผนและผังเมือง ดังนี้⁹⁶

ก) การวางแผนและผังเมืองระดับก้าวหน้า (Advanced Planning Level) สำหรับเคาน์ตีที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป หรือเคาน์ตีที่มีประชากร 25,000 – 49,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมามากกว่า 1.5%

ข) การวางแผนและผังเมืองระดับกลาง (Intermediate Planning Level) สำหรับเคาน์ตีที่มีประชากร 25,000 – 49,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาน้อยกว่า 1.5% หรือ

⁹⁵ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (น. 4-38). เล่มเดิม.

⁹⁶ แหล่งเดิม. (น. 4-48).

เกณฑ์ที่มีประชากร 20,000 – 24,999 คน โดยไม่คำนึงถึงอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมา หรือเกณฑ์ที่มีประชากร 15,000 – 19,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาสูงกว่า 2.5%

ค) การวางแผนและผังเมืองระดับพื้นฐาน (Basic Planning Level) สำหรับเกณฑ์ที่มีประชากร 15,000 – 19,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาต่ำกว่า 2.5% หรือเกณฑ์ที่มีประชากรน้อยกว่า 15,000 คน

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังได้กำหนดขั้นตอนการวางแผนและผังเมืองไว้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดทำข้อมูลสภาพปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดแผน 2) การประเมินความต้องการในปัจจุบันและอนาคต เพื่อใช้แสดงข้อเท็จจริงและกรอบแนวความคิดในการกำหนดอนาคตของชุมชน ตลอดจนวิธีการในการผนวกเข้าร่วมในผังเมือง ซึ่งในการดำเนินการขั้นตอนการประเมินความต้องการและการกำหนดเป้าหมาย เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น (Minimum Standards and Procedures for Local Comprehensive Planning) ได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวด้วย เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ตระหนักและรับทราบถึงกระบวนการวางแผนผังเมือง และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม นโยบาย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะนำไปตามระดับความต้องการในการวางแผนและผังเมือง ดังนี้⁹⁷

1) ความต้องการในการวางแผนและผังเมืองระดับพื้นฐาน แผนงานการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องจัดให้มีการแจ้งข่าวแก่สาธารณะอย่างเพียงพอ ในการวางแผนและจัดทำ แก้ไขปรับปรุงแผนและผังเมือง จัดให้ประชาชนมีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Hearing) หรือการเสวนา (Forum) และการตอบสนองต่อความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบถึงการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สิน โดยผ่านการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ในพื้นที่ หรือโดยวิธีการอื่น

1.1) กำหนดการและกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อนการวางแผนและจัดทำแผนผัง รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำและเผยแพร่กำหนดการในการวางแผนและจัดทำแผนผังเมืองรวม กรอบเวลาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการวางแผนผังเมือง ตลอดจนอธิบายกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัย ธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

1.2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ก่อนการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค โดยใช้กระบวนการในการประกาศ และสรุปผลตามวิธีการปกติที่ใช้ในการประชุมรับฟังความ

⁹⁷ แหล่งเดิม. (น. 4-70).

คิดเห็น กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการประชุมก่อนการทำแผนอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการของการวางแผนและผัง กำหนดการและแผนงานในการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องจัดให้มีการประชุมอีกอย่างน้อย 1 ครั้ง เมื่อทำแผนเสร็จ แต่ต้องก่อนเสนอแผนต่อศูนย์พัฒนาภาค เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงเนื้อหาสรุปของร่างผังเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะ แก้ไขหรือเพิ่มเติม รวมถึงแจ้งให้ทราบกำหนดการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค

2) ความต้องการเพิ่มเติมในการวางแผนและผังเมืองระดับปานกลางและก้าวหน้า การวางแผนและผังเมืองระดับปานกลางและก้าวหน้าต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งนอกจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนงานการปฏิบัติตามแผนและผังเมือง เช่น การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งแรกและครั้งสุดท้าย การสำรวจ สัมภาษณ์ หรือวิธีการเชิญชวนโดยตรงอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่แผนและผังเมืองโดยทางอินเทอร์เน็ต การเชิญชวนทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องแสดงไว้ในภาคผนวกของร่างผังเมืองที่เสนอต่อศูนย์พัฒนาภาค

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เสนอแผนและผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาคจะต้องรับรองว่า ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น

2) แผนและผังเมืองระดับภาค เป็นผังเมืองที่ให้ภาพในการระบุปัญหาและโอกาสในระดับภาคที่กว้างกว่าแผนและผังเมืองระดับท้องถิ่น และมุ่งเน้นประเด็นที่อยู่นอกเหนือความสามารถของท้องถิ่น โดยแผนและผังเมืองภาคจะเป็นแผนที่ใช้สำหรับประสานกิจกรรมของศูนย์พัฒนาภาค (Regional Development Center) รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลมลรัฐ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และภาคเอกชน เพื่อผลักดันให้เกิดความเห็นร่วมกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระดับภาค อีกทั้งยังใช้ในการประเมินแผนและผังเมืองรวมท้องถิ่น ประเมินกิจกรรมการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนและผังเมืองของท้องถิ่น รวมถึงประเมินผลกระทบของการพัฒนาระดับภาคเพื่อให้สอดคล้องกับวาระแห่งภาค โดยกระบวนการวางแผนและผังเมืองนั้น เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังระดับภาค (Minimum Standards and Procedures for Regional Planning) กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอน⁹⁸ คือ 1) การจัดทำข้อมูลและแผนที่ของแต่ละองค์ประกอบของแผนและ

⁹⁸ แหล่งเดิม. (น. 4-47 ถึง 4-48).

ผังเมือง รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อแสดงแนวโน้มและนัยสำคัญในภาค 2) การกำหนดความต้องการ ซึ่งเป็นการประเมินผลการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ เพื่อระบุลักษณะสำคัญของภาคระหว่างภาคและอนุภาค รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและโอกาส 3) การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ คือ การกำหนดเป้าหมายและความมุ่งมั่นของภาคระยะยาว โดยต้องแสดงถึงสิ่งที่ภาคจะต้องกระทำให้สำเร็จ การบำรุงรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้บรรลุถึงความเป็นอยู่ที่ดีของภาค 4) การกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติตามผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยนโยบายที่สะท้อนถึงค่านิยมของภาค การกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนและผังเมือง และแผนงานของภาคซึ่งเป็นกำหนดการที่ศูนย์พัฒนาภาค รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยราชการและภาคส่วนอื่น ๆ จะดำเนินการในเวลา 5 ปี

3) แผนและผังเมืองระดับมลรัฐ มีการวางและจัดทำโดยการพิจารณาจากผังภาค แต่ในปัจจุบันยังไม่มี การวางและจัดทำแผนและผังเมืองมลรัฐนี้

3.2 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงตลอดถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมามีการบัญญัติรับรองไว้เช่นกัน แต่ด้วยปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการของประชาชนในการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เหล่านั้นกลับมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องเข้ามากำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ โดยการใช้มาตรการด้านการผังเมือง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยการกำหนดมาตรการดังกล่าวของรัฐเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งการวางมาตรการด้านผังเมืองของประเทศไทยได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนแล้ว คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พร้อมด้วยกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การวางผังเมืองถือเป็นการกำหนดมาตรการที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตตามปกติของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐจำต้องให้การคุ้มครอง ตลอดจนเกี่ยวกับการกิจของรัฐในการวางผังเมืองไว้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในอดีตการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนให้อำนาจชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร⁹⁹ สิทธิในทรัพย์สิน¹⁰⁰ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ¹⁰¹ รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰² ivo อย่างชัดเจน ซึ่งการจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยว่า¹⁰³ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งได้ยกเลิกการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่¹⁰⁴ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน¹⁰⁵ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ¹⁰⁶ และการมีส่วนร่วมกับรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ¹⁰⁷ รวมถึงรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลรวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดิม เช่นนี้ประชาชนจึงสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนในฐานะความเป็นเจ้าของ ภายใต้บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดได้

แต่ปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มจำนวนมากขึ้นเช่นกัน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นเพียงการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น โดยจะมีกฎหมายบัญญัติกำหนดรายละเอียดและสภาพบังคับของหน้าที่อีกครั้ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ จึงต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการเป็นของคู่กัน ไปเสมอ โดยหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 73¹⁰⁹ สำหรับหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา 85 (3) ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนในการที่จะต้องกำหนดมาตรการด้านการผังเมือง อันเป็นแนวทางการพัฒนาและใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องผังเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกัน โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการวางและจัดทำผังเมืองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 87 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา กล่าวคือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ ถือเป็นกาให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดี การให้สิทธิแก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างชัดเจนด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการจำกัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่ข้อบังคับ แต่เป็นเพียงแต่ข้อเสนอแนะ ซึ่งบัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย แต่ไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาล ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม

แนวนโยบายนี้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้รัฐถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงใช้คำว่า “ต้องดำเนินการ” อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3.2.2 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับใช้ผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งผังเมืองเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผังเมืองทั้งสองประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการวางและจัดทำ รวมถึงการบังคับใช้มีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการให้คำนิยามของผังเมืองรวม¹¹⁰ โดยหมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา รวมถึงการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองรวมเป็นแผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมทั่วไป อันเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการวางผังเมืองรวมมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการวางแผนทั่ว ๆ ไป โดยเป็นการกำหนดหลักการอย่างกว้างสำหรับการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการทำงานเป็นลำดับขั้นตอน ตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพื้นที่ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ลักษณะเฉพาะของปัญหาและความต้องการของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ (Internal Environment) รวมทั้งภูมิภาค ระบบหรืออิทธิพลภายนอกอื่น ๆ (External Environment) กระบวนการวางผังเป็นแนวกรอบความคิดในการวางผังรูปแบบต่าง ๆ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดในการวางผังที่แตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของผังเหล่านั้น การวางและจัดทำผังเมือง ณ พื้นที่ใด เป็นการจัดทำเพื่อปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองนั้น ๆ ในอนาคตอย่างมีจุดหมาย แต่โดยการที่เมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอยู่เสมอ และโดยธรรมชาติเช่นนี้เอง กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน

¹¹⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

มีสิทธิแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของการทำงานและต้องมีการนำความต้องการของประชาชนมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม¹¹¹

กระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 สรุปลงเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1) การริเริ่มการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ผู้มีอำนาจในการริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวม¹¹² ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามคำนิยามในมาตรา 4¹¹³ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 กำหนดคำนิยามเจ้าพนักงานท้องถิ่นใหม่ ให้มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขั้นตอนการริเริ่มการวางและจัดทำผังเมืองรวมแบ่งออกเป็น 2 กรณี¹¹⁴ ดังนี้

ก) กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมือง จะมีอำนาจพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองด้วย

¹¹¹ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 11). เล่มเดิม.

¹¹² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเอง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

¹¹³ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (3) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

¹¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง

ข) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม จะเริ่มดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน และจะมีอำนาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเฉพาะเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น สำหรับกรณีที่เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมคาบเกี่ยวเขตปกครองหลายท้องที่ คณะกรรมการผังเมืองอาจสั่งให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เดียวเป็นผู้ดำเนินการ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกันก็ได้

กระบวนการจัดทำผังเมืองรวม จะเริ่มต้นจากขั้นตอนการสำรวจและกำหนดผัง โดยเป็นการสำรวจพื้นที่ที่จะวางผังเมืองรวม และดำเนินการกำหนดเขตผังเมืองรวม ในกรณีที่มีความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือกายภาพ ก่อนที่จะมีการจัดทำผังร่างและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ก็อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นเหล่านั้นได้ก่อนที่จะมีการดำเนินการในขั้นตอนอื่นต่อไป

สำหรับเนื้อหาของผังเมืองจะประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การวางผังระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางผังระบบคมนาคมและขนส่ง และการวางผังระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งในส่วนของเนื้อหาของผังเมืองรวมนี้จะยังไม่มีการกำหนดที่ตั้งโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาโครงการที่จำเป็นของแต่ละท้องที่ของเมืองภายหลังจากที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้วและสามารถดำเนินการได้¹¹⁵

2) การสำรวจที่ดินเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม หากมีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก็ได้ โดยมาตรา 14 ได้มีการกำหนดรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า ต้องระบุถึงรายละเอียด ดังนี้

- (1) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ
- (2) เจ้าพนักงานการผัง
- (3) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา
- (4) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

¹¹⁵ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 14). เล่มเดิม.

ผลของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กล่าวคือ เจ้าพนักงานผังเมืองอำนาจในการเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เป็นที่ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตตามความจำเป็น และแจ้งให้หน่วยราชการ องค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

3) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม กฎหมายได้กำหนดให้มี “คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม” ขึ้นในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรวม ซึ่งการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดนั้นที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน¹¹⁶ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวม รวมถึงการเข้าร่วมการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ของจังหวัดใด¹¹⁷

¹¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540 ข้อ 4 และข้อ 5

¹¹⁷ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 8 ในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนแต่ละครั้ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งเป็นประธานในที่ประชุม

ให้คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองดังกล่าว แล้วให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการดังกล่าวด้วย ดังนั้น มาตรา 19 วรรคสอง¹¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 จึงได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ โดยกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดให้มีการประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างน้อย 1 ครั้ง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้¹¹⁹

ก) กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องจัดให้มีการโฆษณา เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ที่ได้รับทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยในการโฆษณาต้องแสดงหรือระบุเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศดังกล่าว โดยต้องโฆษณาผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และวิทยุโทรทัศน์ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 2)

ข) ภายหลังจากได้มีการโฆษณาแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ โดยในประกาศต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ ได้แก่ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 3)

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (3) ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

¹¹⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

¹¹⁹ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 12 - 13). เล่มเดิม.

(4) ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องถิ่นไปตรวจดูรายละเอียดเกี่ยวกับผังเมืองรวม ซึ่งรวมถึงแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมดังกล่าว

(5) ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ภายในระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด โดยต้องแสดงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดง ข้อคิดเห็น ได้แก่ ผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ อาคารที่ต้องอยู่ในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคล ดังกล่าว สมาชิกสภาหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำ ผังเมืองรวม หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านการ ผังเมืองหรือสิ่งแวดล้อม หรือผู้แทนบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กรม โยธาธิการและ ผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรเชิญเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็นได้ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 9) รวมทั้งวิธีการ และเงื่อนไขของการแสดงข้อคิดเห็น

ทั้งนี้ ระยะเวลาของการปิดประกาศนั้นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันประชุมเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4)

ก) การประชุม กรม โยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการ ประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศ ซึ่งต้องเป็นเวลาภายใน 30 วันนับแต่วันปิด ประกาศ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 6) โดยในการประชุมจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมจะประกอบด้วย ผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและคณะที่ปรึกษา ผังเมืองรวมที่จะต้องให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่กรม โยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 8) และเมื่อได้ข้อคิดเห็นจากที่ประชุมเป็นประการใดแล้ว กรม โยธาธิการ และผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปประกอบการพิจารณาวางและ จัดทำผังเมืองรวมก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาต่อไป (กฎกระทรวงฯ ข้อ 13)

อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องเสนอผังเมืองรวมฉบับร่างต่อกรม โยธาธิการและผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นก่อนการนำเสนอ คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งหากกรม โยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง ผังเมืองรวมฉบับร่าง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นต่อกรม โยธาธิการ และผังเมืองและเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไปพร้อมกันด้วย

5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่าง

เมื่อกรม โยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ซึ่งจัดทำผังเมืองรวมได้ ดำเนินการผ่านขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็จะเสนอผังเมืองรวมฉบับร่างต่อคณะกรรมการผังเมือง

เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹²⁰ โดยการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองอาจมีมติให้ความเห็นชอบหรือมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมฉบับร่างก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้แก้ไขปรับปรุง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

6) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองรวมต่อประชาชน

การเปิดเผยข้อมูลถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น¹²¹ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่างแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องนำผังเมืองรวมฉบับร่างไปปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น

ซึ่งรายละเอียดของรายการที่ต้องมีการประกาศนั้นจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ในการปิดประกาศต้องมีรายการต่าง ๆ แสดงด้วย ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการเพื่อปฏิบัติตามผังเมืองรวม¹²² รวมทั้งต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและรายการต่าง ๆ ดังกล่าว โดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ภายใน 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ โดยทำคำร้องขอ

¹²⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ในกรณีที่ผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง และเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย

¹²¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23

¹²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 6

เป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือยื่นผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตก็ได้¹²³

7) การพิจารณาทบทวนร่างผังเมืองรวมก่อนการประกาศใช้

ภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังเมืองรวม หากมีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือหรือได้ยื่นคำร้องผ่านระบบอินเทอร์เน็ตถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมแล้ว ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำร้อง และต้องจัดให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำร้อง และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอขึ้นหรือไม่ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเสนอคำร้องขอพร้อมด้วยความเห็น รวมทั้งข้อมูลรายละเอียดและความเห็นของที่ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาขึ้นคำขอ¹²⁴

แต่หากในกรณีที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศแล้ว ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองได้ส่งยกคำร้องขอ หรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมนั้นต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป¹²⁵

3.2.2.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้คำนิยามของผังเมืองเฉพาะไว้ในมาตรา 4 ว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นการ

¹²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3

¹²⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24

¹²⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 25

กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้ จึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแบ่งตามความแตกต่างของสถานที่ออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้¹²⁶

1) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัยหรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ โดยการวางแนวทางของการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคที่เหมาะสม

2) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (Urban Renewal) ประกอบด้วยวิธีการ 3 ประการ จำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการเฉพาะกรณี ดังนี้

2.1) การอนุรักษ์ (Conservation) เป็นการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศสิ่งงดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมถึงการป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมไม่ให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

2.2) การแก้ไขปรับปรุง (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต้องการปรับปรุงด้วยการย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคให้เหมาะสม และการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

2.3) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมาก เกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ ดังนี้

1) การริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี¹²⁷ คือ กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นควรดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือขอให้กรมโยธาธิการและผังเมือง

¹²⁶ คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (น. 1-9 ถึง 1-10). เล่มเดิม.

¹²⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 6

เป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ และกรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเสนอหลักการต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองก็ตาม ผังเมืองเฉพาะที่จะจัดทำนี้ต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่มีการประกาศใช้แล้วด้วย ซึ่งผังเมืองเฉพาะต้องประกอบรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28

2) การเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน

ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองส่งแผนที่แสดงเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อปิดประกาศแสดงเขตดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสุขสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น¹²⁸ โดยในการประกาศแสดงเขตดังกล่าว ต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นสามารถเสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่แสดงไว้ โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณี ภายใน 45 วันนับแต่วันประกาศ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองอาจแจ้งให้ผู้มีหนังสือแสดงความคิดเห็นหรือความประสงค์มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกก็ได้¹²⁹

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้งเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น โดยในการรับฟังความคิดเห็นนี้ จะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้¹³⁰ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา ประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น จะมีแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

¹²⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และมาตรา 31

¹²⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 32

¹³⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33

4) การตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนของการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไว้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 38¹³¹ และกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 39¹³² กล่าวคือ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็น แต่ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีนั้น ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองเฉพาะและอีกหน่วยงานหนึ่งไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาชี้ขาด และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับผังเมืองเฉพาะที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป

3.2.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

การผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐที่กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้เมืองมีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนได้รับความปลอดภัยและสะดวกสบายในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่สวยงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ดังนั้น การผังเมืองจะ

¹³¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 38 ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 29 ให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นพ้องด้วยกับผังเมืองเฉพาะ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด

¹³² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามคำสั่งของรัฐมนตรีหรือตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 29 ให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วยกับผังเมืองเฉพาะ และกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด

เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นั้น กระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยกระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) การบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องกระทำโดยการออกกฎกระทรวง อันเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแล้วจะมีผลบังคับตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง¹³³ คือ บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่ได้ โดยผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด¹³⁴

แต่อย่างไรก็ดี โดยที่การผังเมืองของประเทศไทยมีการดำเนินการเป็นรูปธรรมภายหลังจากที่ชุมชนต่าง ๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นเมืองเป็นระยะเวลานานแล้ว จนทำให้แต่ละชุมชนมีอัตลักษณ์เป็นของตนเอง การที่กฎหมายจะกำหนดข้อบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเพียงอย่างเดียวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อลักษณะทางกายภาพของเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็นได้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม¹³⁵ไว้ว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น เว้นแต่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

¹³³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น

¹³⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83

¹³⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรค 2

จะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนราคาขายที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น โดยให้เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วยตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการในการพัฒนาเมืองและกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผังเมืองรวมจึงต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้น มาตรา 26 วรรคสอง¹³⁶ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ให้มีการประเมินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสม

2) การบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

ด้วยที่ผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบังคับการตามผังเมืองเฉพาะจึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ¹³⁷ ซึ่งเป็นการออกกฎหมาย

¹³⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 26 วรรคสอง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาเสร็จสิ้น แล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผังเมืองรวมนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาหรือดำรงรักษาเมืองต่อไปหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมได้

¹³⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

โดยการพิจารณาของรัฐสภาที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชน อันเป็นไปตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ได้มีการบัญญัติรับรองการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เสมอ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง¹³⁸ เป็นต้น โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดนั้น สามารถกำหนดระยะเวลาการบังคับไว้ในพระราชบัญญัติได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น แต่หากไม่ได้กำหนดไว้ให้บังคับใช้ได้ห้าปี แต่ระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายได้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควร และเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว จะให้เกิดผลบังคับดังต่อไปนี้

2.1) การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะมีผลให้เป็นพระราชบัญญัติเวนคืนไปในตัวสำหรับการก่อสร้างทางหลวง หรือกิจการเพื่อการผังเมืองอย่างอื่น¹³⁹

2.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

¹³⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 44 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (1) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตกลงกับเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกำหนดเวลาที่จะเข้าครอบครอง

ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (2) และพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนการใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่กำหนดวันที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการจะเข้าครอบครองต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันมีหนังสือแสดงความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

ในกรณีที่ไม่สามารถพบตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 43 (2) และไม่สามารถส่งหนังสือแสดงความจำนงถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ กำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดแจ้งความ ซึ่งปิดไว้ ณ ที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือวรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการมีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แม้จะยังมีได้ชำระเงินค่าทดแทน

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้¹⁴⁰

2.3) ยกเลิกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เฉพาะที่มีการบัญญัติไว้แล้ว หรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ¹⁴¹

2.4) พื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะถือเป็นเขตให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พร้อมบริเวณโดยรอบในรัศมี 1 กิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารเสนอหลักการให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ¹⁴²

2.5) ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน แก่ไขอสังหาริมทรัพย์ หรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ¹⁴³

3.2.3 กฎที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ของกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายถึงกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญต่อกระบวนการวางและจัดทำในปัจจุบัน ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้มีส่วนร่วมได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้มีส่วนร่วมได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 45

¹⁴¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 46

¹⁴² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 47

¹⁴³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 48

3.2.3.1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5¹⁴⁴ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และมาตรา 19 วรรคสอง¹⁴⁵ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการโฆษณาและประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ประชาชนได้รับทราบ รวมถึงวิธีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ เมื่อจะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องโฆษณาให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้รับทราบถึงเขตท้องที่ที่จะมีการวางผังเมืองรวมทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือกรณีที่เป็นอาจขออนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง เพื่อโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 7 วัน

เมื่อมีการโฆษณาดังกล่าวแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปิดประกาศรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้แก่ วัตถุประสงค์ แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวาง วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนไปตรวจดูรายละเอียดเกี่ยวกับผังเมืองรวม และร่วมแสดงความคิดเห็น รวมถึงหลักเกณฑ์ในการแสดงความคิดเห็น โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของกรมโยธาธิการและผังเมือง และที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

สำหรับการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่นั้น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านการผังเมืองหรือสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสมาคม ภาคเอกชน สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม และบุคคลอื่นที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร โดยวิธีการแสดงความคิดเห็นจะกระทำโดยวาจาในที่ประชุม หรือเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าหน้าที่โดยตรง หรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้

3.2.3.2 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการโฆษณาและประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ประชาชนได้รับทราบ รวมถึงวิธีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจะมีหลักการเช่นเดียวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.2.3.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540

ระเบียบฉบับนี้เป็นระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 โดยรายละเอียดของประกาศจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ การปิดประกาศแผนผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถตรวจดู โดยกำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบต่อผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดทำแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศผังเมืองรมนั้น¹⁴⁶และ

¹⁴⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 5 ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบต่อผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนที่ แผนผัง และรายการต่าง ๆ ตามข้อ 6 พร้อมทั้งไปประกาศ ซึ่งมีคำประกาศตามข้อ 7 และจัดให้มีการปิดประกาศต่อไป

รายละเอียดต่าง ๆ¹⁴⁷ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง แผนที่แสดงเขต แผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง รายการประกอบผัง นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการตามผังเมืองรวม พร้อมด้วยข้อความเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจแผนที่ แผนผัง และข้อความที่แสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ซึ่งวิธีการยื่นคำร้องนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550¹⁴⁸ โดยเพิ่มวิธีการยื่นคำร้องผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น การปิดประกาศให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของ

¹⁴⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 6 ให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการปิดประกาศแสดง

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (3) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังอื่นใดที่เห็นสมควร และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งแผนผังดังกล่าวให้จัดทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้
- (4) รายการประกอบผัง
- (5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม พร้อมทั้งคำประกาศเชิญชวนตามข้อ 7 ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการแขวง ที่ทำการเขตของกรุงเทพมหานคร ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร หรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล ที่ทำการเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการวางผังเมือง ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด และในที่สาธารณสถานในเขตผังเมืองรวม ที่ทำการของสำนักงานผังเมืองจังหวัด และที่ทำการของกรมการผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมาตรวจดูได้โดยสะดวกในเวลาราชการ ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ ทั้งนี้ให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศด้วย

¹⁴⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ให้ยกเลิกความใน (2) ของข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยให้ทำคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม หรือโดยการยื่นคำร้องขอผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ภายในเวลาเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ”

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่สาธารณสถานในเขตผังเมืองรวม ที่ทำการของสำนักผังเมือง
จังหวัด และที่ทำการของกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับตั้งแต่วันที่
ปิดประกาศ