

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการขยายตัวของเขตเมืองและการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพฤติกรรมการค้าเงินชีวิตประจำวันของประชากรทั่วโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ในขณะที่โลกมีทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนต้องใช้ร่วมกันอย่างจำกัด ทุกประเทศทั่วโลกจึงได้มีการกำหนดมาตรการด้านผังเมือง อันเป็นการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ต่อประชากรในประเทศของตนอย่างสูงสุดและสามารถมีใช้ต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน โดยประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง รวมถึงกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง ดังกล่าวด้วยตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักการมีส่วนร่วม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้หลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการบังคับใช้นั้น มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ประกอบด้วยปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้

¹ เหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาว่ายี่สิบปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่

ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย และแนวทางแก้ไขปัญหา

ผังเมืองถือเป็นกรอบการพัฒนาและกรอบแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐจะสามารถทำให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้ จำเป็นต้องมีแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ เพื่อชี้้นำการพัฒนาพื้นที่ให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบยึดถือเป็นแนวทางในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการวางแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวไว้แล้ว 3 ประเภท ได้แก่ ผังประเทศ ซึ่งเป็นผังนโยบายที่กำหนดกรอบหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศและเป็นผังแม่บทในการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ ผังภาค ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และการวางผังเมืองให้กับกลุ่มจังหวัด และผังอนุภาค เป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่ให้กับจังหวัด เมืองและชุมชน แต่ผังดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบายที่รัฐให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางแผนผังเท่านั้น ยังคงขาดมาตรการในการบังคับใช้แผนผังดังกล่าวสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือคำบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย และแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การพัฒนาประเทศจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบนโยบายให้แก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่โดยที่ปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ทั้งเกิดการขยายตัวทางด้านระบบเศรษฐกิจ จำนวนประชากรและที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ความต้องการในการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติกลับมีอยู่อย่างจำกัด รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการด้านผังเมืองขึ้น เพื่อวางมาตรการในการชี้้นำการพัฒนาพื้นที่และควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสอดคล้องและสามารถรองรับการเจริญเติบโตของเมือง พร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้สามารถใช้ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ วัตถุประสงค์ของการผังเมือง

จึงขยายไปถึงเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ รวมถึงลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย อันเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติด้วย การผังเมืองจึงเป็นมาตรการสำคัญในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของประเทศ โดยการดำเนินการด้านผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนที่ต้องกำหนดมาตรการด้านการผังเมือง ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับและชี้แนะการดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปในแนวทางของการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (3)² หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ในการที่รัฐจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้ รัฐจะต้องมีแผนผังการพัฒนาพื้นที่ที่ใช้เป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ในการวางผังเมือง โดยมีเนื้อหาเป็นการวางกรอบนโยบายการพัฒนาและการใช้พื้นที่ในภาพรวมให้แก่การวางและจัดทำผังเมืองในระดับต่าง ๆ ยึดถือเป็นกรอบการดำเนินการ ซึ่งประเทศไทยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับนโยบายแล้วหลายระดับ ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค แต่เมื่อได้ทำการศึกษาการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว พบว่า การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติ ทำให้การวางผังเมืองยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการชี้แนะการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ รวมถึงการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนการก่อสร้างโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นการใช้พื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย เป็นต้น ซึ่งสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างมาก การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย อันเป็นภารกิจ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดทำนั้น จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า ได้กำหนดแบ่งการจัดทำผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม อันเป็นแผนผังนโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียด การบังคับใช้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และผังเมืองเฉพาะ อันเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง ซึ่งเป็นมาตรการทางผังเมืองที่มีการกำหนดรายละเอียดในการวางผังเมืองของแต่ละพื้นที่และจะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การกำหนดให้เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เป็นต้น การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะจึงต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยกรณีดังกล่าวเป็นประเภทผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมือง ยังได้มีการกำหนดประเภทผังเมืองที่ถือเป็นแผนผังนโยบาย ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่ใช้เป็นกรอบหลักในการพัฒนาพื้นที่อีก 3 ประเภท ได้แก่ 1) ผังประเทศ ซึ่งเป็นผังนโยบายที่กำหนดกรอบหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนหลักของประเทศในภาพรวม และเป็นผังแม่บทในการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ 2) ผังภาค เป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานในระดับภาคและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นผังกายภาพที่ถ่ายทอดนโยบายจากผังประเทศสู่นโยบายการใช้พื้นที่ เพื่อรองรับโครงการและกิจกรรมการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของแต่ละภาค 3) ผังอนุภาค เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ให้กับจังหวัด เมืองและชุมชน เพื่อให้เกิดการประสานการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างจังหวัด อีกทั้งยังมีประเภทผังเมืองที่เป็นผังเสนอแนะของกรมโยธาธิการและผังเมืองอีกด้วย ได้แก่ ผังพื้นที่เฉพาะ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการกำหนดถึงภารกิจของรัฐในการจัดทำผังเมืองไว้ โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 85 (3) โดยให้รัฐต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งพัฒนาเมืองและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การจัดทำผังเมืองจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การรักษาอัตลักษณ์ของเมือง และการบูรณาการของแต่ละเมืองให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน เพื่อเป็นกลไกที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อการวางแผนนโยบาย การวางผังเมือง

และการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง มีการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่จะต้อง มีการวางผังเมืองในประเทศไทย โดยการกำหนดดังกล่าวจะทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีแผนผังระดับประเทศ ระดับภาค ระดับอนุภาค ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และผังแม่บทให้แก่การจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนพัฒนาในระดับชาติ แต่ผังดังกล่าวเหล่านั้นเป็นเพียงแผนผังเมืองในระดับนโยบาย ไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถบังคับการวางนโยบายและการจัดทำโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นการใช้พื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายนั้นได้ แม้ในทางบริหารหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องจัดทำแผนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ภายใต้กรอบของแผนผังเมืองดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังคงอาศัยช่องทางหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดมาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันอย่างชัดเจน ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ที่แผนผังเมืองระดับนโยบายวางไว้ ทำให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ส่งผลให้แผนผังเมืองระดับนโยบายที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการจัดทำไว้ไม่สามารถใช้บังคับเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง การวางแผนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การวางมาตรการและการบังคับใช้ผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำบริการ จึงไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของเมืองให้มีความเหมาะสมและยั่งยืนตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งการดำเนินการด้านการผังเมืองของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง รวมถึงการใช้ที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการ ทรัพยากรและการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและเกิดความขัดแย้งกันขึ้น มีการรุกป่าพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่สาธารณะ ทำให้สูญเสียพื้นที่การเพาะปลูก อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัดของประชากร ความไม่เป็นระเบียบของกลุ่มอาคาร สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

ปัญหาภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอุทกภัยจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนนำไปประเทศเข้าสู่วิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อันเป็นการกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

กรณีข้อเท็จจริงที่ 1 การเกิดมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554³ นับเป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มแม่น้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน โดยธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายว่ามีสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นที่กว่า 150 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเกิดความเสียหาย ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน โดยสาเหตุของการเกิดอุทกภัยดังกล่าวนั้น นอกจากปริมาณน้ำฝนที่ในปีนั้นมีปริมาณมากกว่าทุกปีที่ผ่านมาแล้ว อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้น้ำท่วมพื้นที่บริเวณเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ ไม่มีการวางและจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะของเมืองตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้าง บ้านพักอาศัยที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำ ซึ่งได้เป็นสาเหตุที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก

กรณีข้อเท็จจริงที่ 2 กรณีบทสัมภาษณ์นายปรีชา วรรณรงค์⁴ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการวางผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์ต่อสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังนี้ โดยเนื้อหาวิชาการแล้วงานผังเมืองระดับสูงหรือระดับนโยบายมีผังเมืองอีกหลายประเภทที่เป็นภาพรวมของการผังเมือง แต่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ ซึ่งหากจะทำก็สามารทำได้แต่ก็จะไม่เป็นกฎหมาย โดยอาจทำในลักษณะนโยบาย นอกจากนี้ผังเมืองในบางระดับก็ไม่เอื้อที่จะออกเป็นกฎหมาย ยกตัวอย่างผังระดับจังหวัดมีพื้นที่กว้างใหญ่ ทำรายละเอียดได้น้อย ซึ่งหากบัญญัติเป็นกฎหมายใส่รายละเอียด

³ จาก คลังข้อมูลสภาพน้ำ. (2555). *บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554*. สืบค้น 25 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.thaiwater.net/current/flood54.html>.

⁴ *โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอกรมโยธาธิการและผังเมือง* (น. 193), โดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557, กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยบริษัท พี .เพรส จำกัด.

ก็อาจจะทำให้การบังคับใช้มีความยากลำบาก ดังนั้น หากจะนำผังระดับนี้มาใช้ในพระราชบัญญัติ ก็คงจะต้องมีระดับตามประเภทผังเมือง ปกติแล้วบ้านเมืองเราอะไรที่ไม่เป็นกฎหมายก็ไม่ค่อยปฏิบัติกัน แม้เป็นกฎหมายแล้วก็ยังหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม แต่ถ้าไม่เป็นกฎหมายโดยทำเป็นผังนโยบายแทน หน่วยงานผังเมืองที่เป็นผู้จัดทำก็นำผังไปปฏิบัติตามเองเท่านั้น หน่วยงานอื่น ๆ ก็คงไม่ค่อยปฏิบัติด้วย ซึ่งงานผังเมืองเป็นงานที่สำคัญครอบคลุมทุกเรื่องในประเทศ เมือง และชุมชน ซึ่งหากหน่วยงานอื่น ไม่ปฏิบัติตามก็คงไม่มีประโยชน์ สรุปคือ ผังบางประเภทที่ขณะนี้ไม่ปรากฏในกฎหมาย ถ้าคิดว่าสมควรทำก็ต้องให้ปรากฏในกฎหมาย ถ้าปรากฏแล้วก็ต้องคำนึงถึงระดับของผังเหล่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยอาจเป็นมติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการกิจของรัฐ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ การกิจของรัฐเป็นกิจการที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนต้องดำเนินการจัดทำ เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยภารกิจของรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ อันเป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้รัฐสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ และภารกิจลำดับรอง อันเป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีความสุขสบาย ภารกิจประเภทนี้จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดยในการจัดทำภารกิจของรัฐดังกล่าว รัฐต้องดำเนินการให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงด้วย

นอกจากนี้ ทฤษฎีการบริการสาธารณะ ที่มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ดังนี้ การบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่รัฐมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย รัฐจึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้มีลักษณะที่สามารถบังคับให้เกิดผลเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นให้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินการจึงต้องให้รัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้เอกชนให้ความยินยอมในการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่ได้ถูกกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมาย และไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนผังยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในทางปฏิบัติให้แก่การวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับการจัดทำ

บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐ ในอันที่จะต้องดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สุขสบายและอยู่ดีมีสุข ส่งผลให้การบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวขัดกับทฤษฎีภารกิจของรัฐและทฤษฎีการบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ระบบการผังเมืองของประเทศไทยมีการกำหนดให้มีผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค เป็นแผนผังเมืองนโยบายในด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังคงขาดการบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากแผนผังเมืองดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบาย ไม่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดเป็นสภาพบังคับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าว ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถเป็นกรอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางผังเมืองและการใช้พื้นที่ อันเป็นการจัดทำบริการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อทฤษฎีภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

ดังนั้น จากการที่แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนหรือยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติได้นั้น ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองที่ถือเป็นภารกิจของรัฐในการวางมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนตามมามากมาย การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐในปัจจุบัน จึงไม่อาจดำเนินการให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควร ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการวางและจัดทำผังระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน และผังเมืองระดับภาค ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมรวมถึงผังอนุภาคไว้ด้วยแล้ว เพื่อให้เป็นแผนนโยบายและแผนงาน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัดขึ้นไป โดยกำหนดการประกาศใช้บังคับให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ให้มีบทบัญญัติการบังคับใช้ผังประเทศและผังภาค โดยการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตาม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาด้านกายภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศและผังภาค เพื่อให้การบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายเกิดเป็นผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันในการวางและจัดทำผังเมืองและการใช้พื้นที่ไม่ได้มีการยึดถือแผนผังเมืองดังกล่าวในการจัดทำ ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาระบบการผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของต่างประเทศพบว่า ได้มีการกำหนดกระบวนการที่ทำให้แผนผังเมืองระดับประเทศ ระดับภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มุ่งนำการพัฒนาพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองระดับต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการวางนโยบายและการจัดทำโครงการใดของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการวางและจัดทำผังเมืองที่เป็นระบบ สามารถใช้เป็นแผนนำการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตามระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดให้มีแผนผังพัฒนาระดับประเทศ คือ Planning Policy Strategies (PPS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ และแผนผังพัฒนาระดับภูมิภาค คือ Regional Spatial Strategy (RSS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาค โดยแผนผังทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเป็นแผนผังระดับนโยบายที่มีลักษณะเป็นกรอบกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้เป็นกรอบในการจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ โดยไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร⁵ ได้กำหนดเป็นการบังคับไว้ว่า การจัดทำแผนผังเมืองระดับท้องถิ่น อันเป็นผังเมืองตามกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดทำให้มีความสอดคล้องกับแผนผังระดับประเทศและระดับภูมิภาคด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ โดยการวางแผนผังเมืองได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านการบริหารจัดการใช้พื้นที่ และแนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นเมือง มีการจัดการใช้พื้นที่ในระดับประเทศและระดับภูมิภาคอย่างบูรณาการ ซึ่งระบบการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเน้นไปที่บทบาทในการวางและจัดทำผังเมืองของระดับท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาระดับประเทศ อันเป็นแนวนโยบายในการจัดทำผังเมืองและการจัดการการใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งหน่วยงานผังเมืองระดับท้องถิ่นต้อง

⁵ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (6).

ปฏิบัติตามในการจัดทำผังเมือง นอกจากแผนพัฒนาดังกล่าวแล้ว ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้กำหนดกฎระดับชาติเกี่ยวกับผังเมือง อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกรอบแนวทางการจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นอกเขตเกษตรกรรม ส่วนในระดับภาค ประมวลกฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้ภาคที่มีความสำคัญมีแผนพัฒนาภูมิภาคซึ่งมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ภายในภาค โดยสามารถระบุการพัฒนาด้านการบริหารการใช้พื้นที่เข้าไปในแผนนี้ได้อีกด้วย นอกจากนี้ รัฐส่วนกลางยังมีการกำหนดแนวทางการบริหารการจัดการใช้พื้นที่ (DTA) เพื่อควบคุมการใช้พื้นที่ที่มีความสำคัญพิเศษในด้านเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรม ซึ่งแผนพัฒนาระดับประเทศและแผนพัฒนาระดับภูมิภาค จะเป็นเพียงแผนผังยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม แต่ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการกำหนดให้การจัดทำผังเมืองในระดับรองลงมาต้องปฏิบัติตาม โดยต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าว

สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบสหพันธรัฐที่แบ่งการปกครองออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่างหากจากกันอย่างชัดเจน แต่การวางแผนและผังเมืองก็ยังคงมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลมลรัฐ และจากรัฐบาลมลรัฐสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ซึ่งในการวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีการวางแผนพัฒนา อันเป็นกรอบนโยบายที่ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบระดับต่าง ๆ นำไปปฏิบัติตามเช่นกัน ได้แก่ แผนระดับภาค ซึ่งจะมีลักษณะเป็นแผนนโยบายที่อาจเป็นแผนที่เกิดขึ้นจากหลายมลรัฐ หรือจากมลรัฐเดียวกันก็ได้ ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดิน และแผนระดับมลรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ที่มืองค์กรการวางแผนระดับมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานการปกครองในระดับที่รองลงมาเท่านั้น ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาไม่มีการวางแผนผังระดับประเทศ การวางแผนผังในระดับประเทศของรัฐบาลกลางจะปรากฏเพียงการดำเนินการวางแผนพัฒนาเป็นโครงการ หรือเป็นการสนับสนุนและการควบคุมด้านงบประมาณ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้การวางแผนผังเมืองของรัฐบาลในระดับรองลงมาดำเนินการตามเท่านั้น โดยแผนผังระดับภาคและระดับมลรัฐนี้ เป็นเพียงกรอบนโยบายที่วางไว้เพื่อให้หน่วยงานระดับรองลงมาปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้การวางแผนและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำผังเมืองรวมของเมืองหรือเคาน์ตี ต้องปฏิบัติตามแผนและข้อกำหนดของมลรัฐและภาคด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทยแล้ว พบว่า ระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้มีแผนผังเมืองระดับนโยบาย อันมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางผังเมืองดำเนินการ โดยกฎหมายผังเมืองของประเทศเหล่านั้น ได้มีการกำหนดบังคับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองต้องมีการดำเนินการตามกรอบนโยบายที่เป็นแผนผังเมืองระดับนโยบายนั้น โดยต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน ต่างจากระบบการผังเมืองของประเทศไทยที่มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับประเทศ ระดับภาค ระดับอนุภาค ซึ่งเป็นแผนผังเมืองระดับนโยบาย แต่ไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการดำเนินการทางด้านนโยบายและการก่อสร้างโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าว ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการใช้พื้นที่เพื่อนำการพัฒนาตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่มีผลบังคับอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้เกิดการวางและจัดทำผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ ทั้งของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในส่วนการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองและการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐต้องยึดถือและดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศ และผังภาคมาปรับใช้ เพื่อให้แผนผังเมืองระดับนโยบายมีสภาพบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย อันจะส่งผลให้มาตรการด้านผังเมืองสามารถใช้เป็นแผนพัฒนาในด้านการใช้พื้นที่การพัฒนาเมือง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมีความเหมาะสมและยั่งยืน เกิดผลให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินและอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้ ตรงตามทฤษฎีการบริการสาธารณะและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงคำนิยามต่าง ๆ โดยให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า ผังประเทศ และผังภาค ดังนี้

“ผังประเทศ หมายความว่า แผนผัง กรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน โครงสร้างพื้นฐานหลัก และการอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังภาค หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และแผนงานโครงการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

ในส่วนการกำหนดการวางและจัดทำผัง และการบังคับใช้ ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นหมวดบททั่วไป มาตรา 5/1 และมาตรา 5/2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและการบังคับใช้ผังประเทศและผังภาค ดังนี้

“หมวด บททั่วไป

มาตรา 5/1 เพื่อประโยชน์ในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจในการวางและจัดทำผังประเทศ โดยเสนอหลักการวางและจัดทำผังประเทศ พร้อมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังประเทศแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาทางกายภาพของภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับผังประเทศ

มาตรา 5/2 เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควรให้มีการวางและจัดทำผังภาคในท้องที่ใด ให้เสนอหลักการต่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังภาคแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมถึงการดำเนินโครงการพัฒนาภาครัฐทางด้านกายภาพภายในเขตภาคนั้น จะต้องสอดคล้องกับผังภาค”

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ต่าง ๆ โดยกำหนดประเภทของผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม อันเป็นแผนผังที่กำหนดมาตรการใช้พื้นที่ในภาพรวมและมีลักษณะเป็นกรอบทั่วไป และผังเมืองเฉพาะ อันเป็นแผนผังที่กำหนดรายละเอียดของการวางมาตรการใช้พื้นที่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งสามารถกำหนดให้มีความสอดคล้องกับ

วัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองในท้องที่นั้น ๆ ได้ ผังเมืองเฉพาะจึงมีความสำคัญในการที่จะทำให้ การดำเนินการวางมาตรการผังเมืองของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบการพัฒนาเมือง และพื้นที่ เพื่อให้สภาพเมืองในท้องที่ต่าง ๆ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีการ ส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติกระบวนการ ประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ยุ่ยากไม่เอื้อต่อการประกาศใช้บังคับ ทำให้นับตั้งแต่มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมือง เฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในอดีตจนถึงปัจจุบันการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ กำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยประสานประโยชน์ มหาชนและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ในด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่าง จำกัดให้มีความสอดคล้องกันให้มากที่สุด ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจะได้มี การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเอง และการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด หากไม่มีมาตรการใน การควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทางและ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ จึงถือเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องมีการดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าว อันเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยการ กำหนดมาตรการด้านผังเมืองเพื่อนำการพัฒนา และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากร อื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง ซึ่งการดำเนินการของรัฐ ดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องที่และสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความ เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรม จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง ความสวยงาม ของบ้านเมือง การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่นับวันจะยิ่งทวี ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนในวงกว้าง

การวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับใช้ให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริง โดยการดำเนินการของรัฐดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และต้องเป็นกรณีที่น่าจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทยแล้ว พบว่า การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะในเขตท้องที่ที่มีลักษณะพิเศษ และจำเป็นต้องมีผังเมืองที่เป็นการเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการอันจะนำไปสู่การประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะให้มีผลในทางปฏิบัติได้ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของประชาชน ตลอดจนการวางมาตรการพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ไม่มีความเป็นระเบียบ เกิดปัญหาชุมชนแออัดและไม่สามารถป้องกันหรือลดความเสียหายจากภัยธรรมชาติได้

จากการศึกษากฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า ได้กำหนดการจัดทำผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ ผังเมืองประเภทแรก คือ ผังเมืองรวม ซึ่งมาตรา 4 ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่า เป็นแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท โดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียด ซึ่งขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น มาตรา 18 วรรคหนึ่ง⁶ กำหนดไว้ว่าให้เป็นอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตท้องที่ที่เห็นสมควร โดยต้องมีการนำผังเมืองรวมเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก่อน ซึ่งมาตรา 26 วรรคหนึ่ง⁷ กำหนดให้การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำได้โดยการออกเป็นกฎกระทรวง

⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเอง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

ผังเมืองประเภทที่สอง คือ ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่าเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น มาตรา 29⁸ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ แต่ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเลยก็ได้ โดยหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ต้องเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบก่อนด้วย อีกทั้งมาตรา 41 วรรคหนึ่ง⁹ ยังได้กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริง คือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นมาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริงๆ ในท้องที่ มีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในท้องที่นั้น แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองมีบทบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก่อน

⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้

⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

มาสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะนั้น ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของคณะกรรมการผังเมือง และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนแล้ว การที่กำหนดให้การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงเป็นกระบวนการประกาศใช้บังคับที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในเขตใดเลย คงมีเพียงการประกาศกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้น ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลย โดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อนนั้น เป็นการ กำหนดขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองหรือโครงการใช้บังคับเป็น การเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการ ขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่กฎหมาย ดังกล่าวบัญญัติไว้ไม่สามารถบังคับใช้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การดำเนินการวางและจัดทำ ผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ โดยใช้มาตรการผังเมืองตามที่ กฎหมายกำหนดขาดประสิทธิภาพไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางกำหนดการใช้ที่ดินให้ เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมและยั่งยืนตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตอบสนองความต้องการ ของส่วนรวมได้

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมือง เฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังนี้ กรณี โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี¹⁰ ซึ่งเป็นโครงการที่ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรืออีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) เมื่อปีพุทธศักราช 2525 โดยกำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหัดชลบุรี เป็นแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์น้ำลึก และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มี ปัญหาด้านมลพิษ นอกจากนี้ ยังกำหนดแนวทางที่จะพัฒนาพื้นที่แถบดังกล่าวเป็นศูนย์กลางความ

¹⁰ มุลนิธิบูรณะนิเวศ. (2555). *แหลมฉบังเป็นมลพิษ*. สืบค้น 9 กรกฎาคม 2558, จาก <http://thaicalert.org/th/pollution/55>.

เจริญแห่งใหม่ เพื่อสนับสนุนการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันก็จะจัดให้มีบริการด้านสังคมที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการลงทุนของเอกชนในพื้นที่ ทั้งในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้การศึกษา การสาธารณสุข และการควบคุมสภาวะแวดล้อม จากโครงการดังกล่าว บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี จึงเป็นพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีการวางผังเมืองเฉพาะให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์น้ำลึกและการนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงการรองรับความเจริญของเขตเมืองและจำนวนประชากรแรงงานที่จะเข้ามาในบริเวณดังกล่าวจำนวนมาก ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่และเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณโดยรอบท่าเรือแหลมฉบังด้วย

จากนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังขึ้น เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการรักษาคุณภาพแวดล้อมในบริเวณชุมชนและบริเวณโดยรอบให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ความเป็นระเบียบและสวยงาม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะที่กำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังต่อรัฐสภาแล้ว แต่ในระหว่างที่รอการพิจารณาของรัฐสภาได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป จนกระทั่งปัจจุบันบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรีก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ทำให้เกิดการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีการการถมที่ดินเพื่อเป็นเขื่อนกันคลื่นลงไปในทะเล รวมถึงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศและทางน้ำ เช่น ทะเลซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำเต็มไปด้วยคราบน้ำมันและน้ำเสียที่ถูกปล่อยมาจากเรือเดินสมุทรที่เข้ามาจอดเทียบท่า ชายหาดถูกกัดเซาะ ป่าชายเลนถูกทำลาย เป็นต้น อันเป็นการส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยบริเวณดังกล่าวเป็นอย่างมาก แม้ปัจจุบันจะมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555 แต่ผังเมืองรวมดังกล่าวเป็นแผนผังที่กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณแหลมฉบังเท่านั้น เช่น กำหนดให้พื้นที่บริเวณอำเภอศรีราชา เป็นพื้นที่เขตสีม่วง ซึ่งเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของพื้นที่ เป็นต้น โดยไม่ได้เป็นแผนที่มีการนำการพัฒนาเพื่อการพัฒนาพื้นที่ บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญ

ของเมือง ทำให้ผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวก็ยังคงไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์และการพัฒนาในพื้นที่แหลมฉบังดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐที่มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ ดังนี้ การกระทำต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจปกครอง ต้องอยู่บนฐานของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ว่านั้นต้องเป็นกฎหมายที่ดีมีคุณธรรมด้วย เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในรัฐ โดยกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ซึ่งต้องชอบด้วยหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงโดยง่าย มีการให้ความคุ้มครองความมั่นคงแห่งสิทธิที่บุคคลได้เชื่อโดยสุจริตถึงความมั่นคงนั้นด้วย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการใช้บังคับที่ไม่เป็นธรรม และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางสาระของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีเนื้อหาสาระที่จะเป็นการสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบ โดยให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านกฎหมาย การได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยกฎหมายนั้นต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีแนวคิดและหลักเกณฑ์ ดังนี้ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายจะมุ่งคุ้มครองป้องกัน ซึ่งเป็นความต้องกร่วมกันของคนในสังคม โดยถือว่าการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการดำเนินงานมหาชนของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกันให้มากที่สุด แต่หากเกิดกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองนั้นขัดกัน รัฐก็ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน แต่ต้องเป็นกรณีที่เพื่อการที่จำเป็นเท่านั้น และต้องดำเนินการชดเชยความเสียหายของเอกชนนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้ นั้น จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาในการเป็นกฎหมายที่ดี ซึ่งต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐที่มุ่งทำให้วัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นผลประโยชน์สาธารณะสามารถบรรลุผลได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักนิติรัฐ และทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดกระบวนการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดต้องเป็นท้องที่ที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วหรือมีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะเท่านั้น อีกทั้งต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งขั้นตอนต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น เป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากจนเกินไป ทำให้ในปัจจุบันท้องที่ต่าง ๆ คงมีเพียงการบังคับใช้ผังเมืองรวม อันเป็นผังที่กำหนดการใช้พื้นที่และมาตรการพัฒนาเมืองในลักษณะกรอบทั่วไปเท่านั้น คงไม่มีผังเมืองเฉพาะ การกำหนดบทบาทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่อาจบังคับใช้เพื่อให้รัฐดำเนินการสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ และทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ดังนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้เมืองเกิดการพัฒนาและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการพัฒนาด้านการลงทุน การอุตสาหกรรม หรือการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ การดำเนินการของรัฐจึงไม่อาจทำให้เกิดผลเป็นการสนองต่อความต้องการของส่วนรวมที่เป็นรูปธรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการวางผังเมืองได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้างตามมา

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการกำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่นั้นก่อน อีกทั้งยังกำหนดให้การประกาศใช้บังคับให้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายขึ้น โดยการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และกระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ยุ่ยากและไม่สอดคล้องกับความต้องการบังคับใช้ผังเมืองของพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ

โครงการเพื่อฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษา หรือพัฒนาพื้นที่ใดเป็นเฉพาะพิเศษ ทำให้ประเทศไทยยังคงไม่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการวางมาตรการด้านผังเมืองของรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

จากการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของต่างประเทศในสหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า ประเทศดังกล่าวได้มีระบบการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งผังเมืองในท้องที่ทั่วไปและผังเมืองในพื้นที่เฉพาะอย่างเป็นระบบ โดยกฎหมายกำหนดกระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่ที่มีความจำเป็นพิเศษเฉพาะที่เอื้อและสอดคล้องกับความจำเป็นในการมีผังเมืองเฉพาะได้อย่างแท้จริง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ ได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างเมืองให้มากที่สุด รวมถึงส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการกำหนดย่านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Enterprise Zones) และการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษ (Simplified Planning Zones) ซึ่งเป็นเขตพื้นที่พิเศษที่กำหนดขึ้นเพื่อมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมกับการสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมในเมือง โดยในเขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวจะมีการกำหนดแผนผังเป็นการเฉพาะ การดำเนินการจะกระทำโดยองค์กรเฉพาะกิจ (Ad-hoc Body) ซึ่งมีลักษณะกึ่งราชการ มีวาระการทำงานประมาณ 30 ปีหรือตามอายุการจัดทำโครงการเฉพาะกิจเป็น โครงการไป เมื่อครบวาระการบริหารจัดการตามที่กำหนดจะส่งมอบโครงการให้แก่รัฐบาล เพื่อบริหารจัดการต่อไป

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีระบบการผังเมืองที่ดีมีการให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สะท้อนและถ่ายทอดความต้องการของการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละระดับ และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่เฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีเขตพื้นที่เขตอนุรักษณ์และผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งกระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่นั้นจะดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น แต่การประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการออกเป็นรัฐกฤษฎีกา อันเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองได้มีการกำหนดให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องใช้ผังเมืองเฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดให้มีผังพัฒนาเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม

เมืองและภูมิภาค ซึ่งเป็นฝั่งที่ใช้ในบริเวณที่มีการกำหนดให้เป็นเขตที่ต้องได้รับความคุ้มครอง เพื่อการรักษาความงวมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของสิ่งปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมต่าง ๆ โดยในการจัดทำฝั่งดังกล่าวนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาภาคว่าด้วยทรัพย์สินมรดกและแหล่งสำคัญ จากนั้น จะนำเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้ว การประกาศใช้บังคับฝั่งก็เป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยทำเป็นประกาศที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรี และมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านฝั่งเมือง รับรองโครงการ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบการฝั่งเมืองและหลักกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่า ระบบการฝั่งเมืองและหลักกฎหมายฝั่งเมืองของต่างประเทศมีการกำหนด ขั้นตอนและกระบวนการประกาศใช้บังคับฝั่งเมืองเฉพาะที่ไม่ยุ่งยาก และมีความสอดคล้องกับความต้องการใช้ฝั่งเมืองของแต่ละพื้นที่ โดยสหราชอาณาจักรกำหนดให้มืองค์กรเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำฝั่งเมืองเฉพาะ ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสประมวลกฎหมายฝั่งเมือง กำหนดให้การวางและจัดทำฝั่งเมืองในพื้นที่เฉพาะพิเศษเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แต่การประกาศใช้บังคับต้องกระทำเป็นรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกใช้บังคับ หรือตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งการจัดทำ และการออกประกาศใช้บังคับ โดยล้วนเป็นการดำเนินการที่ไม่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภา ต่างจากของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และกระบวนการประกาศใช้บังคับฝั่งเมืองเฉพาะที่อยู่ยาก ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการในการมีฝั่งเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็น ทำให้การบังคับใช้ฝั่งเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง ประเทศไทยจึงควรนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายฝั่งเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่กำหนดให้การวางและจัดทำฝั่งเมืองเฉพาะเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการโดยการทำเป็นรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเปรียบเทียบกับของประเทศไทย คือ พระราชกฤษฎีกามาปรับใช้ เนื่องจากมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการฝั่งเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมากกว่าการให้มีองค์กรพิเศษเพื่อดำเนินการเป็นการเฉพาะดังเช่นสหราชอาณาจักร หรือการให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำและออกประกาศใช้บังคับได้เองดังเช่นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งจะเป็นการยากในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์

ส่วนตัวของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ รวมถึงกระบวนการประกาศใช้บังคับ โดยการนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการ โดยการทำเป็นรัฐกฤษฎีกามาปรับใช้ จะเป็นการลดความยุ่งยากของขั้นตอนการจัดทำและการประกาศใช้บังคับ อีกทั้งยังมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการผังเมืองและสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการวางและจัดทำ และประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่มีความจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ การรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน อันเป็นภารกิจของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา 29 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ดังนี้

“มาตรา 29 ในกรณีท้องที่ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการใดเพื่อฟื้นฟู บูรณะ หรือดำรงรักษาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือพัฒนาพื้นที่ใดขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแห่งท้องที่นั้นจะเสนอหลักการและกรอบงบประมาณที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อขอความเห็นชอบให้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อดำเนินโครงการนั้น

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ถ้าพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี”

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง และแนวทางแก้ไขปัญหา

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติให้การรับรองไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลอนุรักษ์ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสมอมา การวางและจัดทำผังเมืองเป็นมาตรการของรัฐที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน รัฐจึงต้องมีกระบวนการที่สามารถให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำแผนผังเมืองนั้นด้วย

ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง และแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยนั้น เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกคนสามารถอยู่อาศัยและทำงานร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่ดีได้อย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการของรัฐดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติรับรองไว้ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อีกทั้งยังให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เช่นนี้ ประชาชนจึงสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนในฐานะความเป็นเจ้าของ ภายใต้บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติและยังสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

ในการวางและจัดทำผังเมืองตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่ว่าจะเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวม อันเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป หรือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อันเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับในท้องที่ที่มีความเฉพาะเป็นพิเศษ รัฐจะต้องมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยชุมชนหรือประชาชนที่อยู่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่ถูกวางผังต้องปฏิบัติตามเนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองจะมีการกำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กรอบแผนผังที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด โดยพื้นที่ดังกล่าวมักจะเป็นบริเวณที่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นอยู่อาศัย ซึ่งจะประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้าง บ้านเรือน อาคารต่าง ๆ รวมถึงป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร การวางและจัดทำผังเมืองย่อมทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนบริเวณที่อยู่อาศัย รวมถึงอาจต้องมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในบริเวณที่ถูกกำหนดดังกล่าวด้วย ซึ่งการกระทำเหล่านี้ย่อมเป็นการกระทบต่อการดำรงชีวิตปกติของประชาชน ทำให้ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอยู่อาศัยให้เป็นไปตามแผนผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองจึงมีผลเป็นการกระทบและลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่นนี้ การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นด้วย ซึ่งเมื่อทำการศึกษากฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว พบว่า บทบัญญัติที่กำหนดถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการวางและจัดทำผังเมือง ส่งผลให้การดำเนินการของรัฐเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในพื้นที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง อีกทั้งเป็นการสร้างภาระหน้าที่ให้เกิดแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง พบว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองไว้ ดังนี้ ในขั้นตอนการริเริ่มจัดทำร่าง

ผังเมืองรวม มาตรา 19 วรรคสอง¹¹ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กำหนดว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา ประชุม และแสดงข้อคิดเห็นจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ กล่าวคือ ข้อ 2 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง¹²ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ การโฆษณาให้ประชาชนรับทราบถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการโฆษณาและปิดประกาศแสดงรายการที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามสถานที่ที่กำหนด โดยในการโฆษณาต้องแสดงหรือระบุเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้มีการโฆษณาอย่างทั่วถึง คณะกรรมการผังเมืองจะให้มีการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ที่สามารถรับฟังและรับการเผยแพร่ได้ในท้องที่นั้น หรือโดยวิธีอื่นก็ได้ จากนั้น ให้ดำเนินการปิดประกาศแสดงรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง และที่ทำการ

¹¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

¹² กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 2 ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องที่นั้นทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องที่นั้น และทางระบบเครือข่ายสารสนเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมทราบถึงการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าว

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้มีการโฆษณาอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะขออนุมัติคณะกรรมการผังเมืองให้มีการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ที่สามารถรับฟังและรับการแพร่ภาพได้ในท้องที่นั้น หรือโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อ 6 วรรคหนึ่ง¹³ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบ โดยต้องนำข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุมนั้น ไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างผังเมืองรวมก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่างตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแล้ว มาตรา 23¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ยังได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องปิดประกาศแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวมและข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น ไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยข้อ 7 (2)¹⁵ ของระเบียบ

¹³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศตามข้อ 3 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามข้อ 4

¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

¹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 7 ในใบประกาศให้มีคำประกาศ ดังต่อไปนี้

(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยทำเป็นคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นภายในเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และข้อ 3¹⁶ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มาตรา 33¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาประชุม และแสดงข้อคิดเห็นจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจดูและร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ให้ยกเลิกความใน (2) ของข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยให้ทำคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม หรือ โดยการยื่นคำร้องขอผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ภายในเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ”

¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ข้อกำหนดของผังเมืองนั้นได้ โดยให้หน่วยงานที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองปิดประกาศข้อมูล ณ สถานที่ที่กำหนดนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนได้ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ระบบเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ รวมถึงวิถีชีวิตในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยจะเน้นวิธีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน คอมพิวเตอร์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งแม้ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองจะได้มีการประกาศข้อมูลในเว็บไซต์ของกรม แต่ก็ยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงช่องทางการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ การที่มาตรา 19 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้กำหนดกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองโดยวิธีจัดการประชุม ซึ่งจะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมได้เพียงวิธีเดียวนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากประชาชนต้องเข้าร่วมการประชุมตามสถานที่และเวลาที่กำหนด โดยหากการประชุมจัดขึ้นตรงกับวันเวลาทำงานของประชาชนก็จะเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าร่วมการประชุมได้ อีกทั้งการจัดทำผังเมืองในปัจจุบันมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองได้ โดยหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าผู้มีส่วนได้เสียต้องมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองที่อาจกระทบสิทธิในทรัพย์สินของตนผ่านการสื่อสารสองทางระหว่างผู้ทำการวางและจัดทำผังเมืองกับผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นหลักประกันว่าจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ดังนั้น การที่กฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงพอ นั้น ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็น ได้แย้ง คัดค้าน การดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการของประชาชน และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ใน มาตรา 34 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 66 และมาตรา 67 เป็นต้น ส่งผลให้การวางและจัดทำผังเมืองในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ เป็นการสร้างภาระ ความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับของแผนผังเมืองเป็นอย่างมาก อีกทั้ง

ประชาชนที่ต้องถูกบังคับตามผังเมืองไม่สามารถรับทราบข้อมูลและไม่อาจปฏิบัติตามผังเมืองได้ จนนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐ

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังนี้

กรณีข้อเท็จจริงที่ 1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 34/2551¹⁸ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีใจความสำคัญของคำพิพากษา ดังนี้ นาย ว. ได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมือง สระบุรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดแนวนนสาย ง 3 ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 22735 เลขที่ดิน 1608 ตำบลปากเพรียว อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี จำนวน 11 ไร่ 3 งาน 91 ตารางวา ได้รับความเดือดร้อนจากการที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวนนสาย ง 3 ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวมเมืองสระบุรี พ.ศ. 2548 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงที่ดินหรือ ก่อสร้างอาคารค้าขายบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องขายที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ ได้เงินมาเป็นค่าใช้จ่ายหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่กรุงเทพมหานคร แต่ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถขายที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องแนวนนดังกล่าว ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นกรณี ที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมฟ้องร้องดำเนินต่อศาล อันเป็น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แย้ง คัดค้านการวางและจัดทำผังเมืองตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดได้อย่างแท้จริง โดยคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่ รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กรณีข้อเท็จจริงที่ 2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 13/2547¹⁹ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี ใจความสำคัญของคำพิพากษา ดังนี้ นาย จ. ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพประมงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและเป็นตัวแทน ชาวบ้านในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 34/2551 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2551.

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 13/2547 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547.

สมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเดิมกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีส้ม) และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ทำให้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้า โดยที่ในระหว่างการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่เคยพบเห็นประกาศผังเมืองรวมที่ต้องปิดประกาศเป็นเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อีกทั้งยังไม่ได้ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ โดยประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณา การออกกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ชายฝั่งบริเวณดังกล่าว ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมการผังเมืองได้นำผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองไปปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ราชการ และที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาเก้าสิบวันแล้ว ถือว่าการดำเนินการของกรมการผังเมืองชอบด้วยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แม้จะมีข้อโต้แย้งกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่เคยเห็นประกาศดังกล่าว ก็ไม่ทำให้ชั้นตอนนี้เสียไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารหรือตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของประเทศที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง รัฐต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นตอนการวางแผน การดำเนินกิจกรรม การได้รับและใช้ประโยชน์ และการประเมินผลงาน โดยประชาชนสามารถกำหนดปัญหาและแสดงความต้องการได้ด้วยตนเองด้วยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีอิสระและเสมอภาค ซึ่งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศนี้ เป็นผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรักภาคภูมิใจในกิจกรรมนั้น ๆ และเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ต้องการที่จะมีส่วนร่วมปกป้องคุ้มครองดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศ

อันจะส่งผลให้ประเทศสามารถจัดการแก้ไขปัญหา รวมถึงสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติ การที่รัฐไม่ดำเนินการข่มขู่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ในการที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความสามารถในการกำหนดปัญหาและแสดงความต้องการด้วยตนเองของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน รวมถึงการมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลบังคับในปัจจุบัน จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะอยู่ภายในบังคับของผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบแล้วก็ตาม แต่วิธีการที่กำหนดดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองได้ การที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองตามวิธีการจัดการประชุมเพียงอย่างเดียวตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ดังนั้น เมื่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองอย่างแท้จริง การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามผังเมืองดังกล่าว อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการที่ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง โดยการกำหนดเกี่ยวกับ

วิธีการเปิดเผยข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งเพิ่มเติมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีวิธีการที่หลากหลาย ไม่ใช่การจำกัดไว้เฉพาะการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบและการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ รวมถึงการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาเลือกดำเนินการตามวิธีที่มีความเหมาะสม และสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับการวางและจัดทำผังเมืองได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนหรือกลุ่มชุมชนในบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองได้รับทราบข้อมูล และเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการวางผังเมือง ตลอดจนการประกาศใช้บังคับผังเมืองในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งกำหนดกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้ประชาชนหรือกลุ่มชุมชนที่มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางและจัดทำผังเมืองได้ เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น ตาม The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ได้มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดทำแผนผังเมืองต้องจัดเก็บสำเนาแผนผังเมืองไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบถึงแผนผังเมือง พร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายประกอบแผน และเอกสารที่แสดงถึงบุคคลที่ได้ปรึกษาหารือในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกัน 2 สัปดาห์ อีกทั้งต้องประกาศโฆษณาในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอนด้วย ซึ่งต้องระบุด้วยว่าประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านแผนดังกล่าวได้ภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดเก็บแผนให้ตรวจสอบได้ ซึ่งหากประชาชนได้ตรวจสอบแผนผังเมืองแล้วมีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน ให้ทำเป็นหนังสือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่มีคำคัดค้านจากประชาชน กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำคัดค้านและความเห็นของประชาชน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังไม่สามารถลงมติรับแผนได้จนกว่าจะพิจารณาคำคัดค้านของประชาชนดังกล่าวแล้ว โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อหาข้อยุติ หากการเจรจาได้ผล เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะต้องแก้ไขแผนผัง

เมืองท้องถิ่นตามคำคัดค้าน และต้องดำเนินการประกาศแผนผังเมืองท้องถิ่นฉบับแก้ไขให้ประชาชนรับทราบตามวิธีการเช่นเดียวกับกรณีการประกาศเผยแพร่แผนผังเมืองฉบับแรก แต่หากเจรจาไม่สำเร็จเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะ ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น โดยในขั้นตอนนี้ กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องโฆษณาให้ประชาชนผู้คัดค้านได้ทราบถึงวันเวลา และสถานที่ที่จะมีการไต่สวน พร้อมทั้งแจ้งชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการไต่สวน ก่อนเริ่มการไต่สวนอย่างน้อย 6 สัปดาห์ ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวประชาชนสามารถยื่นแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านต่อคณะผู้ตรวจสอบได้อีกหนึ่งครั้ง

สำหรับกระบวนการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศแผนผังเมืองนั้น เมื่อมีการลงมติรับแผนผังเมืองแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศการรับแผนในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอนและในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้ลงมติรับแผนผังเมืองท้องถิ่นและวันที่แผนจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผนผังเมืองและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่น และต้องแจ้งให้บุคคลที่ร้องขอได้รับทราบด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้คือ ประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดให้การจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่นั้น ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือและทำประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากในภาคผนวกท้ายแผนดังกล่าว ต้องมีความเห็นจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นด้วย โดยการดำเนินการปรึกษาหารือ กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องเผยแพร่โครงการจัดทำแผนในสื่อท้องถิ่น จัดนิทรรศการ และการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด อีกทั้งต้องมีการประสานงานเพื่อขอคำปรึกษาแนะนำ หรือความเห็นจากหน่วยงานบริการของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความเห็นจากกลุ่มพื้นที่ใกล้เคียง เช่น กลุ่มเทศบาลและนายกเทศมนตรีเทศบาลใกล้เคียง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องจัดให้มีการประชุมอภิปรายหนึ่งครั้งเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางของโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนา ภายใน 4 เดือน ก่อนการสิ้นสุดโครงการจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ สำหรับการทำประชาพิจารณ์ ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลจะนำโครงการนี้เข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ โดยจะประกอบด้วย เอกสารรายงานการให้ความร่วมมือ เอกสารกำหนดทิศทาง เอกสารกราฟิก ความคิดเห็นจาก

ตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการรับทราบของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงข้อคิดเห็นโต้แย้งจากเทศบาลที่ขอให้ทำการแก้ไขตามด้วยความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับคำขอนั้น จากนั้น จะต้องจัดให้มีการอภิปรายโต้เถียงภายในองค์กรที่ประชุมขององค์การมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลไม่น้อยกว่า 4 เดือน ก่อนการรับรองโครงการ โดยการรับรองนี้จะมีขึ้นหลังจากที่ได้มีการผ่านขั้นตอนปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์และแก้ไขโครงการแล้ว

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่น นายกเทศมนตรีต้องนำร่างโครงการที่ได้มีการรับรองจากสภาเทศบาลแล้วเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยนายกเทศมนตรีขอให้ประธานสภาปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ภายใน 15 วัน ซึ่งเอกสารที่นำมาเผยแพร่ประกาศเพื่อให้ประชาชนเสนอความคิดเห็น ประกอบด้วย โครงการผังเมืองท้องถิ่นและความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้องที่นายกเทศมนตรีได้ร้องขอให้เข้ามาให้คำปรึกษาหารือ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ซึ่งจะต้องประกาศกำหนดวันและเวลาของการจัดอย่างน้อย 15 วัน ก่อนวันเริ่มการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นอาจขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้ แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน หลังจากนั้นจะจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อนายกเทศมนตรีต่อไป

สหรัฐอเมริกา กรณีการวางแผนและผังมลรัฐจอร์เจีย²⁰ เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในรัฐบัญญัติการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 กำหนดให้การจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนผังที่ใช้บังคับในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวด้วย เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ตระหนักและรับทราบถึงกระบวนการวางผัง รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม นโยบาย โดยการวางแผนและผังระดับพื้นฐานได้มีการกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำแผนผังเมือง ดังนี้ รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้มีการแจ้งข่าวแก่สาธารณชนอย่างเพียงพอ ซึ่งต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบถึงการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สิน โดยก่อนการวางและจัดทำแผนผังเมือง รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำและเผยแพร่กำหนดการในการวางและจัดทำแผนและผังเมืองรวม กรอบเวลาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการวางผัง ตลอดจนอธิบายกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ผู้อยู่อาศัย

²⁰ จาก *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง* (หน้า 4-70), 2547, โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ โดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ที่เผยแพร่ในพื้นที่ หรือ โดยวิธีการอื่น

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการจัดให้มีการประชุมหรือเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ก่อนการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค โดยใช้กระบวนการในการประกาศและสรุปผลตามวิธีการปกติที่ใช้ในการประชุมรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการประชุมก่อนการทำแผนอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการของการวางแผนและผังเมือง กำหนดการและแผนงานในการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อทำแผนเสร็จต้องจัดให้มีการประชุมอีกอย่างน้อย 1 ครั้ง ซึ่งต้องจัดก่อนการเสนอแผนต่อศูนย์พัฒนาภาค เพื่อเป็นการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงเนื้อหาสรุปของร่างผังเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะ แก้ไขหรือเพิ่มเติม รวมถึงแจ้งให้ทราบกำหนดการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค

ส่วนการวางแผนและผังระดับปานกลางและก้าวหน้าต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งนอกจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนงานการปฏิบัติตามแผนและผังเมือง เช่น การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งแรกและครั้งสุดท้าย การสำรวจ สัมภาษณ์ หรือวิธีการเชิญชวนโดยตรงอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่แผนและผังเมืองโดยทางอินเทอร์เน็ต การเชิญชวนทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องแสดงไว้ในภาคผนวกของร่างผังเมืองที่เสนอต่อศูนย์พัฒนาภาค ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เสนอแผนและผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาคจะต้องรับรองว่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่าหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักรในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาในมลรัฐจอร์เจีย มีการกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หลากหลาย และทันสมัยสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะวิธีการประชุมเท่านั้น เช่น การจัดนิทรรศการ การทำประชาพิจารณ์ การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาจัดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความสอดคล้อง

กับสถานการณ์ในการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละท้องถิ่นได้ ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง ต่างจากของประเทศไทยที่วิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ นั้น ล้าสมัย ไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสร้างภาระที่เกินจำเป็นแก่ประชาชน อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนที่อาจเป็นกลุ่มชุมชนหรือบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของการจัดทำผังเมืองได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการวางและจัดทำผังเมืองที่จะมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักเกณฑ์ตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดไว้ อย่างหลากหลายมาปรับใช้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถเลือกวิธีการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐ

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสอง และเพิ่มเติม วรรคสาม และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการประกาศข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตผังเมืองและข้อกำหนดผังเมืองรวมแก่ประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจดูและร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองได้ ดังนี้

“มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

วรรคสาม เมื่อมีการโฆษณาตามวรรคสองแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น โดยอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นหรือตอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ หรือโทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การทำประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(ง) การเสวนา

(3) วิธีการอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น และผ่านระบบสารสนเทศของหน่วยงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย พร้อมทั้งจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การปิดประกาศดังกล่าวผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ หรือทางอื่นใด

มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยให้นำมาตรา 19 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม”