

ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียการวางการปรับเปลี่ยนและการวางการจัดทำผังเมืองใหม่ ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2562¹

สกล รัชกาลศรี²

จากการศึกษาที่ได้ค้นคว้าถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับกระบวนการวางและการจัดทำผังเมือง ของประเทศไทยและต่างประเทศ และในส่วนของกฎหมายต่างๆ ร่วมกระทั่งขั้นตอนกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ ทำให้ทราบว่าปัจจุบันยังคงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการวางและจัดทำผังเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินในทุกระดับเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการสมควรที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเหล่านี้ว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อประโยชน์แก่บุคคลที่ใช้พื้นที่และที่ดินหรือไม่ เพียงใด ซึ่งบทนี้ผู้ศึกษาจะนำบทบัญญัติในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการวางและการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คำนิยามหรือความหมาย ของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ได้บัญญัติคำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ไว้ใน มาตรา 29 ผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ และปิดประกาศแผนที่แสดงเขตและรายละเอียดของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น แล้วแต่กรณีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วยในการเผยแพร่หรือประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการเผยแพร่หรือประกาศข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะให้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียการวางการปรับเปลี่ยนและการวางการจัดทำผังเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต(ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมือง และในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดต้องการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดตามที่ได้ระบุไว้ ให้ยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองนั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุไว้ให้ผู้มีส่วนได้เสียดำเนินการดังกล่าวได้แล้วนั้น

ปรากฏว่าตามแนวทางปฏิบัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่าที่ปรากฏจากการปฏิบัติที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหา เพราะว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ได้ไปร่วมแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้การวางและจัดทำผังเมือง แสดงให้เห็นว่าขณะที่พระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นเพื่อคุ้มครองประชาชนเกิดจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินพื้นนั้น แต่พระราชบัญญัติระบุไว้เพียงคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองแต่ละครั้งก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้รับประโยชน์จากการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างเต็มที่และเพื่อเป็นการความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศทั้งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ประเด็นปัญหาประการที่สอง การกำหนดกรอบเวลาในการวางและจัดการผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มิได้กำหนดกรอบเวลาในการวางและจัดการผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาคำสั่งบังคับใช้ผังเมืองรวมฉบับหรือผังเมืองเฉพาะเดิมที่ได้ตรารับตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทัน เพราะว่าอาจทำให้มีการแทรกแซงกระบวนการแก้ไขหรือการวางและจัดทำผังเมืองใหม่ ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ที่ไม่ได้มีการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพหรือทันทั่วทั้งในการแก้ไขปัญหาดัง ผู้คนคว่าได้รวบรวมข้อมูลและพบว่าข้อกฎหมายและระเบียบของการวางและจัดทำผังเมืองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาหรือระยะเวลากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองไว้ ทำให้กระบวนการของการวางและจัดทำผังเมืองที่มีขั้นตอนหลายขั้นตอนนั้น เช่น การสำรวจ กำหนดเขตผังวิเคราะห์และจัดทำร่างผังเมืองรวม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองทราบก่อนวางและจัดทำผังเมือง ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและไม่อาจตกลงกันได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง เมื่อ

เป็นที่ยุติแล้วให้ผู้วางผังและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการให้เป็นไปตามคำชี้ขาดนั้น ซึ่งกระบวนการต่างๆที่มีการวางและจัดทำผังเมืองของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้ตราหรือบัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาหรือวิธีปฏิบัติในการดำเนินการหรือเงื่อนไขของระยะเวลา ปัญหาดังกล่าวอาจจะทำให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจหรือนายทุนมีส่วนร่วมหรือแสวงหาผลประโยชน์ เป็นช่องว่างให้มีการทุจริตและทำให้มีผลกระทบในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือพื้นที่บริเวณนั้นได้อย่างเต็มที่ เช่นในกรณีหากนายทุนทราบว่าพื้นที่บริเวณนี้จะมีการวางและจัดทำผังเมืองใหม่ จึงได้ไปเจรจาขอซื้อที่ดินในราคาต่ำเพื่อรอให้มีการปรับผังเมืองหรือในกรณีนายทุนได้ไปซื้อที่ดินบริเวณนั้นและปรากฏว่ามีการปรับผังเมืองใหม่ หากกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการให้อย่างชัดเจนแล้วอาจทำให้นายทุนหรือผู้มีอำนาจที่ไม่หวังดีใช้ช่องว่างของกฎหมายในการประวิงเวลาหรือเร่งดำเนินการให้เร็วตามที่ตนเองต้องการ หากให้เกิดมีการกระทำอย่างที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้ระบบการวางและจัดทำผังเมืองไม่ได้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะและอาจทำให้นายทุนเข้ามารุกกล้าในที่สาธารณะหรือใช้อำนาจต่อรองได้อย่างเต็มที่

ประเด็นปัญหาประการที่สาม “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 9 การวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามมาตรา ๘ (๑) และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๘ (๒) ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนการวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามมาตรา ๘ (๑) และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๘ (๒) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานการดำเนินการกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดหรือให้ความรู้แก่ประชาชน เพียงแต่ให้ทำแบบสอบถามหรือปิดประกาศในสถานที่ราชการเท่านั้น จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ข้อดีและข้อเสียได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในเพราะการจัดวางผังเมืองมีผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น และไม่ได้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมไว้ แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการส่งเสริมให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์แต่ก็ยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ อาทิ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ยังขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการ ประชาพิจารณ์เพียง

อย่างเฉียว ซึ่งเหมาะสมกับบางสถานการณ์เท่านั้น ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้ค้านอย่างต่อเนื่องนอกจากนี้ในทางปฏิบัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณาพิจารณา ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และที่เป็นปัญหาอย่างมากในปัจจุบัน คือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายประชาพิจารณาที่บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้โดยตรง

เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมิใช่เป็นกฎหมายประชาการล้วนมีความเห็นความการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา ยังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนได้อย่างแท้จริง หากมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้กับการประชาพิจารณาโดยตรงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสังคม และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา หากประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาของต่างประเทศ มาบังคับใช้ก็จะเกิดผลต่อกระบวนการทำประชาพิจารณาหรือรับฟังปัญหาของประชาชนในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศและในการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาและโครงการของรัฐที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณา ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศจากการศึกษาวิจัยพบว่า มีความเหมือนและแตกต่างกันไปตามแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น แต่ก็มีแนวทางในการบังคับใช้ในบางกรณีที่อาจเหมือนและสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ อาทิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาของสหรัฐอเมริกา หน่วยงานของการปกครองในระดับท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองและพัฒนาเมืองโดยตรง โดยหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญและมีบทบาทความสำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างสูง คือ County City จะดำเนินการต้องรับฟังผู้มีส่วนร่วมในการวางผังเมือง

ประเด็นปัญหาประการที่สี่ “การปรับเปลี่ยนแก้ไขการวางและจัดการผังเมืองใหม่” ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 34 ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่าน มาเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา หากคณะกรรมการผัง

เมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผังเมืองรายนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมืองหรือการดำรงรักษาเมืองต่อไป หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย บัญญัติถึงข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ข้อกฎหมายในการกรณีเปลี่ยนแปลงผังเมืองใหม่ ทำให้ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ดำเนินการพัฒนาไปแล้วหรือมีโครงการ ต่อมามีการดำเนินการและการจัดการผังเมืองใหม่ ทำให้เกิดผลกระทบในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงผังเมืองใหม่อาจทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านเช่น สิ่งแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจ หรือสังคมที่อยู่ในพื้นที่บริเวณนั้น

จากการศึกษาค้นคว้าแนวทางปฏิบัติการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องมีสาระสำคัญต่างแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 บัญญัติในมาตรา 34 ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเพื่อยรณาคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรายนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมืองหรือการดำรงรักษาเมืองต่อไปหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดซึ่งต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินความหนาแน่นของประชากรนโยบายหรือโครงการของรัฐสภาพเศรษฐกิจและสังคมทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมการคมนาคมการขนส่งการป้องกันการเกิดภัยพิบัติและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองโดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนเพื่อคุ้มครอง กรณีบุคคลได้พัฒนาพื้นที่ใช้ประโยชน์ไปแล้ว หรือได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไปตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้น หากมีผู้ใดหรือผู้ประกอบการบางรายหรือผู้แสวงหาผลประโยชน์อาจจะใช้อำนาจที่มีชอบดำเนินการแก้ไขเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือกลุ่มนายทุน ทำให้ผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือผู้ที่ได้พัฒนาหรือใช้ประโยชน์ไปแล้วเกิดผลกระทบ และอาจจะเป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประชาชนในพื้นที่นั้น และอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังอีกมากมาย

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งในส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 อีกทั้งกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด หลักกฎหมายและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในการวางและจัดทำผังเมืองของกฎหมายภายในและต่างประเทศ จึงทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบปัญหาการบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ยังคงแก้ไขปัญหามิได้หลายประการ และยังไม่ควบคุมหรือรับรองก่อนนโยบายของประเทศได้ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม และตราบทบัญญัติกฎหมายให้มีความสัมพันธ์หรือให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

ปัญหาคำนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย”

ในการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการตีความกฎหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะทั้งในส่วนเกี่ยวกับการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังนี้ การตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ให้มีความสัมพันธ์และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ ดังจุดมุ่งหมายของกฎหมายต้องบัญญัติมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง มิใช่ผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อม

จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 โดยการบัญญัติเกี่ยวกับคำนิยาม คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ดังนี้

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 4 “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ตัวแทนของภาครัฐ และภาคเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่หรือผู้ครอบครองพื้นที่บริเวณที่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองใหม่

หากได้เพิ่มเติมในข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับเป็นการแก้ไขปัญหาก็ตรงจุด รับฟังปัญหาจากผู้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองใหม่ หรือแก้ไขไปจากเดิม และลดปัญหาการเสื่อมล้ำทางสังคมและอำนาจจากนายทุน ที่จะเข้ามาแทรกแซงหรือผู้ต้องการหวังผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแสวงหาผลกำไร

ปัญหาการกำหนดกรอบเวลาในการวางและจัดการผังเมืองฉบับใหม่

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้บัญญัติกำหนดกรอบเวลาในการวางและจัดการผังเมืองฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหการใช้บังคับใช้แทนการวางและจัดทำผังเมืองฉบับเดิมที่ได้ตรารับขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์และวิวัฒนาการของโลกปัจจุบัน ผู้จัดทำเสนอแนะว่าให้ตราบทบัญญัติเพิ่มเติมกล่าวคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 28 ทวิ ให้ผู้จัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 28 ดำเนินการทุกขั้นตอนให้ครบถ้วนและประกาศใช้บังคับภายใน 2 ปี

เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรกแล้ว หากผู้จัดทำยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียเหตุแห่งความล่าช้าทุก 2 เดือนจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ

ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าความล่าช้านั้นเกินสมควรแก่เหตุหรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของผู้จัดทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอแนะให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น

ในกรณีไม่แจ้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าผู้จัดทำกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างชัดเจนสามารถกำหนดแนวทางการบรรลุเป้าหมาย กำหนดตัวชี้วัดให้บรรลุเป้าหมาย และลดความไม่แน่นอนได้ เป็นการป้องกันถึงอำนาจที่ไม่สามารถมองเห็นได้ที่จะเข้ามาแทรกแซงการวางและจัดทำผังเมืองได้ และช่วยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ตัดสินใจได้อย่างแน่นอน และกำหนดนโยบายแบบแผนของประเทศได้

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติกฎหมายไว้กว้างมิได้กำหนดหรือให้ความรู้แก่ประชาชน เพียงแต่ให้ทำแบบสอบถามหรือปิดประกาศในสถานที่ราชการเท่านั้น จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถ

รับรู้ข้อดีและข้อเสียได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดวางผังเมืองมีผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น

ผู้ค้นคว้าได้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 กล่าวคือ มาตรา 29 วิชาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการวางผังเมือง กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการวางผังเมืองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อผูกพันให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม โดยต้องมีการปรึกษาหารือเรื่องระยะเวลาในการดำเนินโครงการจัดทำผังเมืองนั้นๆ กับประชาชน สมาคมท้องถิ่น และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการผังเมืองดังกล่าว ซึ่งรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาผังเมือง และกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอและวิธีการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ตั้งข้อสังเกต หรือเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการผังเมืองได้ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็น ข้อสังเกต หรือข้อเสนอนี้ดังกล่าวที่ได้รวบรวมไว้ในในการพิจารณาดำเนินโครงการด้วยนอกจากนี้ในการพิจารณาปรึกษาหารือเกี่ยวกับผังเมืองจะต้องมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเช่นกฎหมายบัญญัติให้การวางผังเมืองในระดับท้องถิ่นหรือเทศบาลจะต้องประกอบไปด้วยความร่วมมือของรัฐและเอกชนทุกภาคส่วน ได้แก่ ผู้อยู่อาศัย สถานประกอบการ ตัวแทนวิชาชีพ ผู้ใช้ถนน รวมไปถึงตัวแทนของผู้พิการให้ผู้จัดทำกำหนดระยะเวลาในการทำโครงการผังเมืองนั้นๆ ตามที่ได้ปรึกษาหารือกับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย มิได้ให้ผู้จัดทำใช้อำนาจดำเนินการกำหนดผังเมืองได้เองเพียงฝ่ายเดียว

จึงเห็นได้ว่าการมีกฎหมายบัญญัติรองรับดังกล่าวส่งเสริมให้ผังเมืองมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมีกรอบการดำเนินการอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่ประชาชนยอมรับได้ อันเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐในการดำเนินนโยบายผังเมืองให้สำเร็จลุล่วงตามโครงการที่ตั้งไว้

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการวางและจัดทำผังเมือง

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้บัญญัติถึงข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ข้อกฎหมายในการกรณีเปลี่ยนแปลงผังเมืองใหม่ กรณีต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองจากเดิมเป็นแบบใหม่ สภาพการณ์ ทำให้ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ดำเนินการพัฒนาไปแล้วหรือรัฐได้มีโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชน ต่อมามีการดำเนินการและการจัดการผังเมืองใหม่ ทำให้เกิดผลกระทบในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขผังเมืองใหม่อาจทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านเช่น สิ่งแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจหรือสังคมที่อยู่ในพื้นที่บริเวณนั้น

จากการศึกษาค้นคว้าแนวทางปฏิบัติการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องมีสาระสำคัญต่างแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 บัญญัติในมาตรา 34 ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการ

ผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด พิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาหากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่าสภาพกาลและสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรายนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมือง หรือการดำรงรักษาเมืองต่อไปหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้าน เศรษฐกิจสังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่ง ต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของ ประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยให้คำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย

บทบัญญัติที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงการทบทวนของการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษาค้นคว้ามีความเห็นว่า ข้อกฎหมายดังกล่าวยังคงเกิดช่องว่างให้แก่ผู้หวังผลประโยชน์เข้ามาแสวงหาในการดำเนินการดังกล่าวได้ เช่น หากนายทุนซื้อที่ดินแปลงนี้มาในราคาถูกแล้วใช้อำนาจและช่องว่างของกฎหมายแก้ไขผังเมืองใหม่ เพื่อ ประโยชน์ส่วนตนโดยการให้ดำเนินการแก้ไขผังเมืองฉบับใหม่ทำให้ที่ดินบริเวณนั้นมีมูลค่ามากขึ้นเพื่อ ผลประโยชน์ตนเอง ดังนั้นผู้ศึกษาค้นคว้าขอเสนอแนะหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติเงื่อนไขในการวางแผนและจัดทำ ผังเมืองฉบับใหม่ โดยการบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 34 วรรคสาม การ คำนึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยนั้น ต้องเป็น ประชาวิจารณ์ตามบทบัญญัติของมาตรา 29 ทวิ

การที่บัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการป้องกันการที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดย ปรับปรุงเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองหรือการผังเมือง ดำเนินการไปโดยไม่ต้องรับฟังเสียงประชาชนต้อง ได้รับความยินยอมจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ มิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการและตั้ง หลักเกณฑ์เอง ทำให้มีการเลื้อยล่าในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของการใช้ประโยชน์พื้นที่หรือที่ดินอันเกิด ประโยชน์อันสูงสุดต่อสาธารณะประโยชน์ และให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรืออยู่ในบริเวณนั้นได้รับข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ผู้จัดทำจัดทำรายงานการ ประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพและสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่กำหนด

เอกสารอ้างอิง

วรรณโณบล วรรณกิจและ ผกามาศ ถิ่นพังงา. กระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย.

ปานปั่น รอดหานาม. “วิวัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย.”(ปี2558).หน้า252.

พนิต ภูจันดาและยศพล บุญสม.แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ.เจ-ดี วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม.ปีที่ 3.ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559).หน้า 25.

วันชัย จริยาเศรษฐโชค.”การศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากร ของผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า ในท้องที่ตำบลห้วยยาง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์.” มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2546). หน้า 11-13.

กฤตยา พรหมทองดีและพัชรวรรณ นุชประยูร. 2562.ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกตามความพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564,

กรมโยธาธิการและการผังเมือง.ม.ป.ป. ผังเมืองนำรู้. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564,

กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2557. การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban Land Use Planning in Thailand), สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2564

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. ม.ป.ป. มาตรฐานการผังเมือง,สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2564

พิชัย เตชะทองสิงห์. 2559. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2564,

พนิต ภูจันดาและยศพล บุญสม. 2559. แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ Urban Design Guideline for Specific Purposed Towns. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564,

มติชนออนไลน์. 2562. โปรดเกล้าฯพ.ร.บ.ผังเมือง 2562,สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน2564

ศรีวรรณ วรกุลพนิต. 2554. มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการ ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2564,

สมภาพ นิลประพันธ์, 2556, ความเป็นมา สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564

สรวิศส์ บุญหยงและชาตรี งามเสงี่ยม. 2560. การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับรูปแบบขอโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในสถานะปัจจุบันของชุมชนเมืองในเขตอำเภอเมือง จังหวัด จันทบุรี

อนุพจน์ พนาพรศิริ, ม.ป.ป. ผังเมือง เรื่องชวนคิด, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.