

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในบทที่ก่อนแล้วนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์ และสรุปแนวทางที่ได้มาเสนอแนะให้มีมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อไป ดังนี้

#### ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมือง

การดำเนินการจัดทำและวางผังเมืองเป็นการพัฒนาเมืองอันเป็นแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งการควบคุมการพัฒนาในด้านต่างๆให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน ภายใต้แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่กำหนดให้ในแต่ละพื้นที่ใด สามารถใช้ประโยชน์ประเภทใดได้บ้าง เช่น การกำหนดเขตเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่โล่ง ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างจำกัด ภายใต้แผนผังและข้อกำหนดที่มีรายละเอียดมากมาย ล้วนแต่มีลักษณะเป็นข้อห้าม เช่น การกำหนดประเภท ขนาด ความสูงของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ดังนั้นเพื่อการกระทำทางปกครองจะได้ดำเนินการไปอย่างถูกต้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.ศ.2550 เพื่อให้การกระทำทางปกครองดังกล่าวสร้างภาระและความเสียหายให้กับประชาชนเกินสมควร โดยรัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกับการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพของกฎหมายและจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกระทบกระเทือนจากการดำเนินการผังเมืองของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ

รับรองไว้ในมาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนการดำเนินการ”

ดังนั้นสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ ตลอดจนการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการวางผังเมือง หรือการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน จึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองไว้ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนจะได้กำหนดทิศทางของผังเมือง และมีการต่อรองจากภาครัฐ เพื่อให้ผังเมืองเกิดความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นอันเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นใหญ่นั้นเอง

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและวางผังเมือง จึงเป็นกระบวนการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครอง โดยการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้กระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย หรือทำให้เสียหายต่อสิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง อันกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน พระราชบัญญัติการผังเมืองจึงกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและวางผังเมือง ก่อนที่จะมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ซึ่งใน มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

“ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้  
....”

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในการรับฟังความคิดเห็น กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ จึงมีปัญหาลิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ที่ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการเป็นสิทธิของประชาชนอันเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หรืออำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ หากวิเคราะห์ คำว่า “สิทธิตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ” นี้ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดไม่กระทำการใด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะให้บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคลในบางกรณี ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ต้องผูกพันขององค์กรใช้อำนาจทั้งหมดที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง คุ้มครองสิทธิตามสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2540, หน้า 3 อ้างถึงใน สุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2548, หน้า 82)

ดังนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องผังเมือง จึงเป็นสิทธิตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครอง หากพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แล้ว การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้การวางผังเมือง รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการ ซึ่งหมายความว่า หากหน่วยงานรัฐมีการจัดทำและวางผังเมืองในท้องที่ใด ๆ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง นั่นคือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานรัฐเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการวางผังเมืองในท้องที่นั้น ๆ เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อมิให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าเข้าดำเนินการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือส่วนได้เสียของประชาชนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งการดำเนินการในเรื่องผังเมืองจึงต้องจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการผังเมืองที่มีความแตกต่างกัน ตามวัตถุประสงค์และจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ ประชากร สิ่งแวดล้อม และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง ในส่วนขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องผังเมืองนี้ ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กระบวนการจัดการผังเมืองมีความเข้มงวดในมาตรการของการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลหลายฝ่ายและสามารถถูกระงับผังได้หากมีผู้ไม่ยอมรับผังการจัดทำผังเมืองนั้น โดยก่อนและระหว่างจัดทำผังเมือง กฎหมาย

กำหนดให้ต้องนำโครงการผังเมืองเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในผังเมืองดังกล่าวอย่างแท้จริง หากพิจารณาในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าให้ความสำคัญต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เพื่อจากภาครัฐให้ความสำคัญปกป้องและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ดังนั้นขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมืองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนทุกคน การที่กฎหมายบัญญัติให้มาตรการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อยู่ในอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานว่าจะเลือกกลุ่มบุคคลมาประชุมเพื่อให้ครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงไม่เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากในอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองตามความรับผิดชอบและภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่าง ซึ่งแต่ละอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย เฉพาะคดี ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนของการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมือง เป็นเรื่องที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้เพื่อให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องจัดให้มีขั้นตอนดังกล่าว การที่บทบัญญัติในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้บัญญัติให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจในการกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมก็ได้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องผังเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ได้บัญญัติรับรองไว้ จึงทำให้ในการจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา ความต้องการ และทิศทางในการพัฒนาเมืองด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้นการวางแผน

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและวางผังเมือง กล่าวคือ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ ควรกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ควรบัญญัติกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดุลพินิจในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากผังเมืองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นนั้นจึงควรมีสิทธิกำหนดทิศทางของผัง และแสดงถึงปัญหาหรือความต้องการของผังเมืองด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ผังเมืองที่มีประสิทธิภาพมีความ

เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน อันเป็นสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะต้องผูกพันของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง ค้ำครองสิทธิดังกล่าว เพื่อให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมืองนั้นให้มีผลในทางปฏิบัติ อันเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

### ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าทดแทน

การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญประการหนึ่งของเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติรัฐ เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และหากการกระทำดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสิทธิของประชาชนเกินควร ฝ่ายปกครองก็จะต้องมีหน้าที่ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย

การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ทำให้ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นตัวกำหนดกิจกรรมต่างๆ ว่าพื้นที่บริเวณใดจะใช้ประกอบกิจกรรมใดได้บ้าง หรือร้อยละเท่าใดของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการที่ดินไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินอันขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 อีกทั้งเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต้องใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไข กล่าวคือ หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ประกอบการที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรตามได้มาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งผลของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชน พลเมือง ได้รับความรับรองและคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ที่บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ตามสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวที่ได้รับความคุ้มครองนี้ อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินได้หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่มหาชน โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 29 ดังนี้

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง ได้กำหนดรูปแบบหรือลักษณะของการออกกฎหมายไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ รวมถึงกรอบที่จะไม่มีการทำให้มีการออกกฎหมายล่วงล้ำสิทธิ โดยให้มีการอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งขอบเขตของการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็น” โดยมุ่งประสงค์เป็นการจำกัดการใช้อำนาจเกินขอบเขตรัฐ กล่าวคือ การออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องสอดคล้องกับ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ในที่นี้หมายถึง การใช้วิจารณญาณในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้บรรลุนโยบายที่มุ่งประสงค์ กฎหมายจึงต้องมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐ

ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรณีบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรณีบัญญัติชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็น” (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2548, หน้า 154)

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า เมื่อข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับแผนผังและข้อกำหนดต่าง ๆ อันส่งผลในการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งในความเสียหายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่เกินควรแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน โดยไม่มีค่าทดแทนจากรัฐ

หากวิเคราะห์ตามหลักกรรมสิทธิ์ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ที่บัญญัติว่า

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ซึ่งสิทธิของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักกรรมสิทธิ์ดังนี้ 1. สิทธิใช้สอย 2. สิทธิจำหน่าย 3. สิทธิได้ดอกผล 4. สิทธิขัดขวาง อันเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความรับรองและคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และตามหลักกรรมสิทธิ์ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หากการใช้อำนาจของรัฐก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิดังกล่าว รัฐจะอ้างหลักกฎหมายมหาชนมาจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองมิได้ แม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายจะกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นบทบัญญัติที่เข้าข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด และหากมีความเสียหาย อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวและมีผลแห่งความเสียหายเกิดขึ้นรัฐจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายเหล่านั้นให้กับประชาชน เช่นกฎหมายที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีการจ่ายค่าทดแทนนั้นให้กับประชาชน คือ พระราชบัญญัติการฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า

“ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (2) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (3) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (4) การกระทำตามมาตรา 29 (3)”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 เป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการ ในการปักหรือเดินสายไฟฟ้า ตั้งสถานีไฟฟ้า ตลอดจนการประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งเจ้าของที่ดินจะถูกรอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจะสร้างโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้หรือพืชผลในเขตดังกล่าวมิได้ ซึ่งของพระราชบัญญัติการฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนร่วม แม้จะเป็นการ

จำกัดสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สิน แต่การใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 นี้ก็มีการเยียวยาความเสียหายจากการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว โดยการจ่ายค่าทดแทนการจากการใช้ที่ดินของเอกชนจัดทำภารกิจของรัฐ อันเป็นกฎหมายที่เป็นธรรม ซึ่งหากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการของกฎหมายทั้งสองฉบับมีผลของการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน แต่ผลลัพธ์ของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีมากกว่าแต่กลับไม่มีค่าทดแทนในความเสียหาย

การที่ภาครัฐจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นการใช้อำนาจรัฐที่ออกกฎกระทรวงอันมีผลบังคับกับบุคคลทั่วไป เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมและการพัฒนาเมือง การที่ออกกฎกระทรวงมีเนื้อหาเกี่ยวกับแผนผัง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างจำกัด อันส่งผลต่อสิทธิการมีและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามประชาชนก็ไม่อาจอ้างหลักกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขึ้นมายันอำนาจรัฐได้นั้น เนื่องจากกฎหมายผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชนมาจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกอบเขตแห่งการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่กระทบกระทั่งถึงแก่นอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของสิทธิการมีและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ การใช้อำนาจกฎหมายมหาชนของรัฐที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐนี้ก็มีขอบเขตที่จำกัดไว้เช่นกัน กล่าวคือ การใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุผลในภารกิจของรัฐ หากเป็นมาตรการที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนแล้ว รัฐต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน

ในส่วน หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน เกี่ยวกับความเสียหายจากการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ยังไม่มีหลักกฎหมายบัญญัติไว้ จึงสมควรนำพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง อันเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียง กล่าวคือผลจากการจำกัดสิทธิดังกล่าว กรรมสิทธิที่ดินยังเป็นของประชาชน แต่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน ไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินได้ตามความประสงค์ การใช้



ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันทำให้ผลกระทบต่อสิทธิในการมีและการใช้ทรัพย์สินตามหลักกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกันที่สมควรจะได้รับค่าทดแทนจากรัฐ

เช่น การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 ในกรณี การกำหนดแนวเขตถนน ตัวอย่างใน กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ข้อ 8 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การใช้ประโยชน์ที่ดินริมทางหลวงแผ่นดิน ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร ” วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นนโยบายและเป้าหมายของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นโครงการคมนาคมและขนส่ง เพื่อเชื่อมโยงแต่ละพื้นที่ที่เป็นประโยชน์แก่การคมนาคมขนส่งในอนาคต เป็นการวางโครงการไว้อย่างคร่าว ๆ ไม่มีความชัดเจนของกฎหมาย ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งการกำหนดแนวเขตถนนในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังตัวอย่าง ดังนี้ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2538 , หน้า 37)

เช่น กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนอยู่ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เช่น ก่อสร้างอาคารโรงงานและประกอบกิจการโรงงาน เมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดแนวถนนโครงการ ผ่านที่ดินหรืออาคาร โรงงานบางส่วน หรือทั้งหมด เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการใด ๆ ได้อีก เว้นแต่จะใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร โรงงานเช่นนั้นต่อไปก็ยัง คงสามารถใช้ต่อไปเท่าที่ได้ใช้มาก่อน จะใช้เพื่อการอย่างอื่น ไม่ได้ นอกจากการรื้อถอนหรือเวนคืนเพื่อนำไปก่อสร้างถนนเท่านั้น

ผลกระทบดังกล่าวข้างต้นนั้น หากพิจารณาผลของการจำกัดสิทธิในกรณีนี้ อาจถือได้ว่าสิทธิในการมีและการใช้ทรัพย์สินได้สูญสิ้นไป หรือกล่าวอีกนัยคือ กรณีดังกล่าวมีผล “เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหากพิจารณากรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้มีการเสียวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ เช่นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตรา 42 ยังกำหนดให้มีการใช้ค่าทดแทน ในขณะที่กรณีดังกล่าวให้ผลที่ไม่แตกต่างกัน กลับไม่มีค่าชดเชย ขณะเดียวกันรัฐกลับได้ประโยชน์อย่างยิ่งกรณีจึงถือได้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวได้วางขอบเขตล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่นหรือสาระของสิทธิในทรัพย์สินแล้ว ดังนั้นการกำหนดแนวเขตถนนโครงการดังกล่าวก็อาจจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน” (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2538, หน้า 48 )

กรณีนี้ยังมีความเห็นของ คณะกรรมการการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับค่าทดแทนในเรื่องของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินใน ส่วน แนวเขตถนนดังนี้

“ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีที่ว่างห่างจากแนวเขตทางนั้น เป็นการ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะกึ่งเวนคืน โดยรัฐไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการ ก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ไม่มีการจ่ายค่าทดแทน หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใด อีก ทั้งเป็นการห้ามประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินปลูกสร้างอาคารหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณ ที่ว่างดังกล่าว ข้อกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน กรมโยธาธิการและผังเมืองควรศึกษาหลักเกณฑ์การชดเชยความเสียหายกรณีหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีการ กระทำที่เป็นการรอนสิทธิในที่ดินของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เช่นกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย” (กระทรวงมหาดไทย, 2552, หน้า 5)

จากความเห็นข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายผังเมืองมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิ สิทธิ ในทางทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวางและรุนแรง ซึ่งความเสียหายของประชาชนในผล ของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง อาจขึ้นได้หลายกรณี เนื่องจากการ ตีความกฎหมายที่เคร่งครัดมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวม ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง และกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มีการใช้ ประโยชน์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งกรณีนี้กฎหมายไม่มีการกำหนดค่าทดแทนไว้ หากเป็น กรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ เคยมีมาก่อน ในกรณีเช่นนี้ภาครัฐจะมีการเยียวยาในความเสียหายอย่างไร หรืออ้างความเป็น กฎหมายมหาชนที่มีอำนาจเหนือกว่าเพื่อการดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐเท่านั้น

ซึ่งที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำภารกิจของรัฐและมีการจ่ายค่าทดแทนจากรัฐ นี้ ปรากฏอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในกฎหมายผังเมืองที่มีการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน จนเกินควรนี้ถือว่าเป็นการเวนคืน การเวนคืน เป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ ประโยชน์ที่ดินของเอกชน เป็นการใช้อำนาจ Police power แต่การเวนคืนที่ดินเอกชนซึ่ง รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้เป็นการใช้อำนาจ Power of eminent domain ซึ่งการใช้อำนาจควบคุมการ ใช้ประโยชน์ที่ดินทำเกินเลขอำนาจ Police power ไม่ได้ ทำให้กฎหมายที่ออกตามอำนาจ Police Power เป็นโมฆะ แต่รัฐบาลต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สิน เนื่องด้วยในระบบกฎหมาย แบบจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับอำนาจตุลาการมาก

คำตัดสินของศาลถือว่าเป็นกฎหมาย และศาลที่ตัดสินในคดีต่อมาที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันจะต้องถูกผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน โดยสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับการประกันจากธรรมนูญของรัฐบาลกลางและธรรมนูญของรัฐ ในเรื่องการวางผังเมืองเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของตน และในบางกรณีนอกจากจะจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนแล้ว ยังทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลงอย่างมาก หรือหมดสิ้นไปเลย และหากมีการจำกัดสิทธิมากเกินไปจะมีผลซึ่งเท่ากับเป็นการเวนคืน (Taking) ทรัพย์สินของเอกชน โดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่ยุติธรรม

เช่นในคดี Lucas v. South Carolina Council, 505 U.S. 1003 (1992) ที่รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยจากการที่เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบจากกฎหมายผังเมือง กล่าวคือ นาย Lucas เจ้าของที่ดินได้ซื้อที่ดินติดชายหาด 2 แปลง โดยตั้งใจจะสร้างบ้าน ต่อมาก่อนการสร้างบ้านได้มีประกาศใช้กฎหมายชื่อว่า Beachfront management act ซึ่งห้ามมิให้มีการสร้างบ้านในที่ดินพื้นที่ดังกล่าว นาย Lucas จึงได้นำคดีขึ้นสู่ศาล เพราะเหตุที่สิทธิของตนได้รับผลกระทบ (Taking) จากการพิจารณาของศาลล่างโดยใช้คณะลูกขุนพิจารณาข้อเท็จจริง ที่เห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดิน 2 แปลง ไม่มีเหลือเลย ศาลฎีกาจึงเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีผลเท่ากับเป็นการเวนคืนที่ดิน 2 แปลง ของเจ้าของที่ดินแล้ว (มานิตย์ จุมปา, 2552, หน้า 138 )

กรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้จะกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนมากก็ตาม รัฐจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกระทบกระทบเนื่องจากการใช้อำนาจในการจัดทำ และวาง ผังเมืองดังกล่าว โดยที่รัฐต้องมีการจ่ายค่าทดแทนในกรณีที่ความเสียหายที่ประชาชนได้รับนี้ อันเป็นผลกระทบจากผังเมืองโดยตรงโดยที่ความเสียหายนั้นสามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งผู้ศึกษาขอแยกการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดค่าทดแทนออกเป็นประเด็นการพิจารณาดังนี้

### 1. ผลแห่งความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการกำหนดค่าทดแทนและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเหนือที่ดินที่ประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นผลมาจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเหนือที่ดิน ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดระยะเวลาอาจได้รับผลกระทบอันพิจารณาดังนี้

#### 1.1 ผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

เมื่อ มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ที่ดินในเขตนั้นย่อมถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอันขัดกับแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กล่าวคือการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นก็ ไม่อาจมีสิทธิใช้สอยในที่ดินของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ตามหลักกรรมสิทธิ์ ในมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ไม่อาจใช้สอยที่ดินได้ตามโครงการที่คาดหวังไว้เช่น ที่ดินที่อยู่โซนสีเหลืองเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย สามารถปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยได้ประเภทเดียว ไม่สามารถก่อสร้างอาคารประเภทอื่นได้ เช่น การอยู่อาศัยประเภทบ้านแฝด ห้องแถว ตึกแถว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 17/2545) เป็นต้น

หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ข้อบังคับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง กำหนดให้การสร้างบ้านของประชาชนในพื้นที่ อำเภอนครชัยศรี อำเภอสสามพราน จังหวัดนครปฐม ในพื้นที่ใกล้เคียงถนนอุทยานและพุทธมณฑลต้องเป็นหลังคาจั่ว ทรงปั้นหยา หรือทรงสถาปัตยกรรมไทย สีหลังคาให้ใช้สีกลุ่มสีส้มอิฐ หรือสีมกระเบื้องดินเผา สีแดงอิฐหรือสีน้ำตาลเท่านั้น (มติประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547) หากมีการใช้บังคับกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก หากภาครัฐมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองดังกล่าว ภาครัฐควรที่จะมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบนั้น เช่นในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งมาตรการ โนม์น้ำวให้เกษตรกรปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง มาตรการเช่นนี้มีใช้มีลักษณะบังคับ เพียงแต่ว่าราษฎรคนใดปลูกพืชชนิดที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้ในท้องที่นั้นก็จะได้รับความช่วยเหลือบางอย่างจากรัฐบาล (Decision, 1908, p. 419 อ้างถึงใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2538, หน้า 28)

## 1.2 ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ

ที่ดินที่เคยใช้ประโยชน์มาก่อนที่จะมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เช่น การกรณีเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินประกอบกิจการ โรงงานมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยขาดต่อ

อายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและเลิกประกอบกิจการระยะหนึ่ง แม้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 จะอนุญาตให้ประกอบกิจการใหม่ได้ตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติโรงงานได้บัญญัติไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมประสงค์ประกอบกิจการประเภทเดิมอีกก็ไม่อาจอ้างการสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ ย่อมถือว่าเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ประสงค์จะประกอบกิจการอีกต่อไป (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 415/2546)

### 1.3 ผลกระทบต่อราคาที่ดินหรือค่าเสื่อมราคาของที่ดิน

ซึ่งพิจารณาได้จากการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน ซึ่งใช้ราคาที่ดินตามบัญชีที่กำหนดคำนวณทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ประกาศใช้ในปีก่อนเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน หรือจากราคาประเมินจากสำนักงานที่ดินในเขตดังกล่าว เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินหรือค่าเสื่อมราคาของที่ดินในแต่ละท้องที่ย่อมมีความแตกต่างกัน เช่นที่ดินในเมืองย่านพาณิชยกรรมในเขตกรุงเทพมหานคร ราคาประเมินที่ดินย่อมมีราคาที่สูงมาก หากเป็นพื้นที่ในเขตชนบทในต่างจังหวัดก็จะมีราคาประเมินที่ราคาไม่สูงนัก หากต้องเปรียบเทียบผลจากการถูกจำกัดสิทธิในส่วนผลกระทบต่อราคาที่ดินหรือค่าเสื่อมราคาย่อมมีความแตกต่างกัน

## 2. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน

ในการกำหนดค่าทดแทนและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเหนือที่ดินที่ประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นผลมาจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กล่าวคือ 5 ปี ซึ่งจะขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 5 ปี ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งการใช้บังคับกฎกระทรวงก็เป็นเช่นนี้ไปตลอดระยะเวลา ทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเหนือที่ดิน ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดระยะเวลา

ซึ่งหากพิจารณาในค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินทุกแปลงเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ย่อมเป็นเรื่องพื้นวิสัยที่ไม่อาจกระทำได้อีก เนื่องจากมีประชาชนบางกลุ่มบุคคล หรือเฉพาะรายที่ได้รับความเสียหายในกรณีดังกล่าว และความเสียหายก็มี

ความแตกต่างกัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรแยกการพิจารณาเป็นกรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างแท้จริงที่อาจคำนวณค่าทดแทนได้

ส่วนในกรณีความเสียหายที่เป็นความคาดหวังในการลงทุน หรือโครงการต่าง ๆ นั้นไม่อาจเป็นเรื่องที่จะกำหนดเป็นค่าทดแทนได้ เนื่องจากเป็นความเสียหายในอนาคตจึงไม่อาจนำเอาความสูญเสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์ที่ดินมาคำนวณเป็นราคาค่าทดแทนได้ ซึ่งกรณีนี้น่าจะเป็นการเยียวยาในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ค่าทดแทน และมีผลในการเยียวยาทุกพื้นที่ที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง เช่นการใช้มาตรการทางภาษี ซึ่งภาษีที่ดินที่ใช้เก็บจากเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินนี้ ใช้อัตราภาษีที่มีความแตกต่างกัน เช่นกรณี ย่านพาณิชยกรรม หรือย่านอุตสาหกรรมก็จะใช้อัตราภาษีอย่างหนึ่ง หากเป็นย่านเกษตรกรรมก็ใช้อัตราภาษีอีกอัตราหนึ่งเป็นต้น

### 3. หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าทดแทน

เนื่องจากการดำเนินการจัดทำและวางผังเมืองเป็นการจัดทำภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐฝ่ายปกครอง และมีความเสียหายเกิดขึ้นกับประชาชนจากการใช้อำนาจจัดทำภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าเอกชนก็ตาม รัฐยังต้องมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว หากพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายไทย บุคคลหรือประชาชนไม่อาจใช้สิทธิในการฟ้องบังคับรัฐให้มีการใช้ค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายได้ เนื่องจากรัฐมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ได้รับรองให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนจึงเป็นการเรียกร้องหรือการฟ้องคดีแก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้รับผิดชอบในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กระทำการแทนรัฐ ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าทดแทน หรือการฟ้องเรียกค่าทดแทนจากการจัดทำและการวางผังเมืองนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการสังกัดในกระทรวงมหาดไทย อันมีภารกิจในด้านการผังเมือง กำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน

### 4. เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีและอำนาจการพิจารณาค่าทดแทน

การฟ้องต่อศาลปกครองเป็นกรณีที่กฎหมายให้เอกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่

มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตน และเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน

ซึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม มีการฟ้องคดีใน 3 ประการคือ

1. การฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด
2. การฟ้องเพิกถอนเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการปฏิเสธกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น
3. การฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ตาม มาตรา 70 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเช่นกัน

ในคดีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวมนี้ มีปัญหาว่าหากศาลมีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองจากการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจะมีคำสั่งในการเยียวยาความเสียหายอย่างไร ซึ่งในเรื่องของการเยียวยาความเสียหายจากศาลปกครองนั้น หากศาลปกครองเห็นว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็จะเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยไม่มีการพิจารณาในกรณีค่าทดแทนในความเสียหายอันเป็นผลของการดำเนินการของรัฐ เนื่องจากศาลจะไม่พิพากษาเกินคำขอแม้ว่าศาลจะเห็นว่าในกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ซึ่งกรณีดังกล่าวมีประเด็นการพิจารณาว่า หากผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าทดแทนในความเสียหายอันเป็นผลจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาค่าทดแทนดังกล่าวได้หรือไม่ สำหรับการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม หากเป็นการฟ้องคดีขอให้ใช้เงินซึ่งเป็นการฟ้องการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นจะอยู่ในอำนาจของศาลไหน นั้น ต้องพิจารณา ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กล่าวคือ หากเป็นการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว จะอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่หากเป็นการฟ้องการกระทำอย่างอื่นที่ไม่เข้าลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ในกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การที่กฎหมายใช้คำว่า ความรับผิดชอบอื่น สันนิษฐานได้ว่าเพื่อให้ศาลปกครองพัฒนาหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของราษฎรกรณีที่ไม่อาจฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบทางละเมิดได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยชอบด้วย

กฎหมาย หรือแม้กระทั่งการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมีได้จิตใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม (ฉันทิกา กุลธำรงค์, 2551, หน้า 173) เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีหน้ากว้าง 4 เมตร ยาว 60 เมตร แต่กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 49 จะต้องมี การเว้นระยะห่างระหว่างอาคารด้านข้าง ไม่น้อยกว่า 4 เมตร ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้มีการก่อสร้าง ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเยียวยาความเดือดร้อนของตน ได้ภายใต้เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี

ซึ่งในคดีที่ฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในค่าทดแทนที่เอกชนได้รับความเสียหายในคดีผังเมืองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีลักษณะดังนี้

1. ความรับผิดโดยไม่มี ความผิดตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่าความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความรับผิด มีหลายกรณี เช่น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายการบริหารจัดการใช้พื้นที่ของเทศบาล ที่เป็นสถานการณ์กระทบ โครงการที่กำลังดำเนินการซึ่งทำให้การก่อสร้างล่าช้า ความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยไม่มี ความผิดที่ต้องเยียวยากับเอกชน

2. ความรับผิดที่เกิดจากความผิดเป็นความผิดเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ส่งผลให้เกิดความเสียหาย เป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบ เช่น การออกใบอนุญาต การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต การถอนใบอนุญาต การชะลอการพิจารณาในการอนุญาตที่มีขอบด้วยกฎหมาย การเยียวยาความเสียหาย มีลักษณะ เป็นความเสียหายเป็นผลโดยตรงเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ความเสียหายต้องเป็นรูปธรรม ความเสียหายต้องแน่นอน ความเสียหายดังกล่าวสามารถวัดมูลค่าได้

ในกรณีนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากอำนาจออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หรือคำสั่งทางปกครองและมีความเสียหายเกิดขึ้น หากประชาชนผู้ฟ้องคดีฟ้องมีการเรียกค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวมาด้วย เช่นนี้เห็นได้ว่า ความเสียหายเป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาค่าทดแทน ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น



ซึ่งในกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองประเทศไทยยัง ไม่มีการพัฒนาหลักกฎหมาย หรือแนวคำวินิจฉัยที่จะเป็นบรรทัดฐานในการพัฒนาหลักกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่ ราษฎรไม่อาจฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาจากรัฐ

ดังนั้น การพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาค่าทดแทนในกรณีที่ความเสียหาย เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งกรณียังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการพัฒนาหลัก กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการละเมิดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งหมายถึง สิทธิของประชาชนที่จะกำหนดความต้องการหรือทิศทางในการพัฒนาตนเอง หรือโอกาสที่จะ พัฒนาอย่างเท่าเทียมกันที่ปัจจุบันกฎหมายของนานาประเทศได้มีการพัฒนากฎหมายให้มีการ คุ้มครองสิทธิของประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการทดแทนความเสียหายจากการที่องค์กรของรัฐ ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนจัดทำภารกิจของรัฐ โดยใช้อำนาจเหล่านั้นแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน

### ปัญหาการอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การอุทธรณ์เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองให้ชอบด้วย กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองนี้ เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใน ท้องที่ใดแล้ว อันส่งผลให้ท้องที่นั้นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ข้อกำหนดแผนผังต่าง ๆ อันกระทบ ต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518จึงได้กำหนดให้ ที่ดินที่เคยใช้ประโยชน์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม สามารถใช้ประโยชน์เช่นว่า นั้นต่อไปได้ แต่หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่มีมาก่อนนั้นเป็นการขัดต่อ นโยบายของผังเมืองแล้ว คณะกรรมการผังเมืองสามารถ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้น ได้ โดยพระราชบัญญัติการผังเมืองได้มีมาตรการเยียวยาโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับ ผลกระทบจากการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์อีก ชั้นหนึ่ง (พระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 70 วรรคสอง) หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการอุทธรณ์ก็สามารถที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกชั้นหนึ่ง (พระราชบัญญัติการ ผังเมือง มาตรา 70 วรรคท้าย) ดังบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไป จากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนราคาเหตุที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70”

มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง

อุทธรณ์ ในกรณี (1) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ (พระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 70 วรรคสอง)

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณีได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น (พระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 70 วรรคสอง)

การให้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อันมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็นมาตรการเยียวยาที่เป็นธรรม เนื่องจากการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจจากภายในฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีการควบคุมและ

ตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองโดยองค์กรศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การรับรองได้ว่าศาลปกครองจะให้ความยุติธรรมที่จะไม่มีการแทรกแซงใด ๆ ที่มีผลต่อคำพิพากษา

แต่มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการให้อุทธรณ์เฉพาะบางกรณี ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมว่าจะมีการอุทธรณ์เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้หรือไม่ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองนี้ ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดอย่างเคร่งครัดจากการจำกัดคำนิยามของคำว่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งหมายถึง การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการใดๆไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำบนพื้นดินเหนือพื้นดินหรือใต้ดิน และไม่ว่าจะอยู่ในอาคารหรือนอกอาคาร ” คำจำกัดความที่กว้างและครอบคลุมเช่นนี้ ยิ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เนื่องจากกฎหมายผังเมืองนี้มีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นต้น

กฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรณีการอนุญาตให้มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในฝ่ายปกครองนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายผังเมืองประเทศสหรัฐอเมริกา ที่บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ปรับเปลี่ยนข้อบัญญัติควบคุมย่านซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด (Board of Adjustment) มีหน้าที่ อนุญาตผ่อนผันจากกฎหมายที่ใช้ควบคุมอยู่ และรับฟังอุทธรณ์จากการตีความข้อบัญญัติ ( รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย ( Final Report) โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา) จากการศึกษาพบว่ากฎหมายผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการอนุญาตให้อุทธรณ์เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด ซึ่งลักษณะของกฎหมายมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้แม้จะมีข้อบัญญัติควบคุมย่านแล้วก็ตาม

ซึ่งกรณีนี้จึงน่าจะนำมาปรับใช้กับกฎหมายผังเมืองในประเทศไทยในกรณีที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทรัพย์สินของตนได้เพิ่มมากขึ้น โดยการพิจารณาความเป็นไปทางด้านวิชาการซึ่งมีคณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้ให้ความเห็นทางด้านวิชาการว่ากรณีใดที่จะสามารถอนุญาตผังเมืองได้

ในขณะที่กฎหมายผังเมืองในประเทศไทย (The town and country planning Act 1990) มีลักษณะกลไกบังคับของกฎหมายให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างเป็นระบบ มีลักษณะเป็นการรวมเอากฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารมารวมอยู่ในฉบับเดียวกัน โดยกำหนด

กฎหมายบังคับไว้ใน Section 54 a of the town and country planning Act 1990 ให้มีการยื่นขออนุญาตผังเมือง (Planning permission) และการอุทธรณ์ (Planning appeal) ถ้าโครงการที่ขออนุญาตไม่อยู่ในกรอบพัฒนาของผังเมืองจะไม่ได้รับอนุญาตผังเมือง (Planning refuse) ซึ่งเจ้าของโครงการสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่น และหากไม่พอใจในคำสั่งก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องการวางแผนพัฒนาและผังเมือง และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่งก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ (รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (Final report) โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร)

จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร (The town and country planning Act 1990) มีบทบัญญัติในการอุทธรณ์ กรณีที่โครงการที่ขออนุญาตที่ไม่อยู่ในแผนการพัฒนาหรือแผนผังเมือง ซึ่งลักษณะของการกำหนดแผนผังการพัฒนาหรือแผนผังเมืองมีการออกแบบให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีทางเลือก การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแผนผังมีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจในการอนุญาตผังเมือง โดยมีการอนุญาตให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ซึ่งหากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายผังเมืองไทยในเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมภายในฝ่ายปกครองแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้นยังไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ลักษณะกฎหมายผังเมืองประเทศไทยมีลักษณะการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนเกินไป เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วที่ดินก็ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ภายใต้แผนผัง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมอย่างเคร่งครัด ไม่มีความยืดหยุ่น คงมีเพียงแต่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้นที่จะใช้ดุลพินิจในการแก้ไขปรับปรุงแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น ตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหากไม่ขัดกับสภาพแวดล้อมหรือมีผลกระทบต่อพื้นที่ตามหลักวิชาการแล้ว กฎหมายผังเมืองก็ควรจะมีการพิจารณาการอนุญาตโดยการอุทธรณ์เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้มีโอกาสในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมืองถึงความเสียหายและ

ผลกระทบอย่างไรจากการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังเป็นข้อมูลในการพิจารณาในการประเมินผังเมืองที่จัดทำขึ้นมานั้นว่าเหมาะสมอย่างไรหรือไม่กับพื้นที่นั้นอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือ การปรับสมดุลของกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับองค์ประกอบโดยรวมของพื้นที่ นั้นคือ สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและประชาชน เช่นนี้ เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ก็สมควรที่จะเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้มีสิทธิอุทธรณ์ในความเสียหายหรือผลกระทบ หรือข้อขัดข้อง เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ ที่จะไม่เป็นการปิดกั้นสิทธิในการพัฒนาของประชาชน และเป็นการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของประชาชน มิให้มีความขัดแย้งอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินควร จากการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับข้อกำหนดต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้จากนโยบายในการพัฒนาเมืองของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการเยียวยาที่เป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนให้น้อยที่สุด จึงควรมีบทบัญญัติการอุทธรณ์ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา 27 วรรคแรก ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ให้องค์กรฝ่ายปกครองผู้จัดทำผังเมืองได้ทราบถึงผลกระทบ ตลอดจนการทบทวนข้อกำหนดต่างๆ ในผังเมือง เพื่อจะได้นำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกข้อกำหนดให้มีความเหมาะสมในท้องที่ต่อไป