

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายผังเมือง เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการพื้นที่ใช้สอย เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดและความสวยงาม เพื่อการคมนาคมการขนส่ง เศรษฐกิจ และให้เกิดความเหมาะสมกับพื้นที่โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาเมือง อันเป็นนโยบายสาธารณะของภาครัฐในการจัดทำภารกิจเพื่อเป็นการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง การผังเมืองและการออกแบบทางสถาปัตยกรรม ทำให้สามารถใช้สอยพื้นที่ในเมืองได้อย่างมีศักยภาพภายใต้ข้อจำกัดของพื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและเอกลักษณ์ของเมือง อันเป็นแนวคิดในการพัฒนาเมืองให้มีความน่าอยู่และคุณภาพของเมืองที่ดี ตามทฤษฎีการใช้ที่ดินในเมือง เพื่อสนับสนุนให้การทำหน้าที่ของเมืองเป็นไปอย่างสมบูรณ์

แต่อย่างไรก็ตามในการพัฒนาเมืองด้วยการจัดทำและวางผังเมือง อันเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้ เป็น การดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะในการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือกว่า ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และผลกระทบนี้ก็เกิดขึ้นจากผลการบังคับใช้กฎหมายที่ภาครัฐจะต้องมีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจเหล่านั้น ยิ่งในปัจจุบันรัฐมีภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะเพิ่มมากขึ้นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในการดำเนินการจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ ที่ผู้ศึกษาได้ศึกษามาในบทก่อนนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการจัดทำผังเมืองนั้น มีวิวัฒนาการที่ยาวนานทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการและแนวปฏิบัติการดำเนินการกิจต่างๆให้มีความสอดคล้องกับยุคสมัยและมีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้น ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนี้รัฐมิได้มีแต่มาตรการในการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองเท่านั้น แต่ยังมีมาตรการส่งเสริมและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้วย และมีองค์กรศาลปกครองตรวจสอบความชอบของผังเมืองตลอดทั้งการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าว เมื่อศึกษากฎหมายผังเมืองของ

ประเทศไทยจึงพบว่า การจัดทำผังเมืองยังคงมีผลกระทบกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยยังไม่มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมือง การพิจารณาค่าทดแทน หรือการอุทธรณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจะได้มีการดำเนิน แก้ไขปรับปรุง หรือ ยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นสมควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

จากการศึกษามาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ผ่านมาในบทก่อน ผู้ศึกษาจึงสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะดังนี้

บทสรุป

1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมือง ในขณะที่นานาอารยประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่ ที่ต้องให้ประชาชนมีบทบาทในนโยบายสาธารณะและเข้าถึงกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของประชาชน แนวทางที่ได้นำไปสู่ทางแก้ปัญหาก็คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของกฎหมายให้มากที่สุด เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่ต้องการผังเมืองที่มีความแตกต่างกัน กฎหมายผังเมืองประเทศไทยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนกระบวนการผังเมือง แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นไปในทางเชิงทฤษฎีเท่านั้น เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายให้การ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกกลุ่มเฉพาะที่เป็นผู้แทนก็ได้ทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าทดแทน การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และจำนวนประชากรที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในทุกๆปี ตลอดจนจนถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ การขยายตัวของชุมชนเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และไม่เป็นระบบระเบียบส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาการจราจรติดขัด และความแออัดของสิ่งปลูกสร้างประกอบกับสถานะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในเมือง จึงทำให้ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองนั่นคือ การวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพให้มีความเหมาะสมกับองค์ประกอบต่าง ๆ ทางสังคม

เศรษฐกิจ ประชากร และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ภาครัฐจึงต้องมีการตรากฎหมายผังเมืองขึ้นมาควบคุมจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันส่งผลให้ประชาชนไม่อาจใช้ที่ดินได้อย่างอิสระต่อไป การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่ภายใต้ แผนผัง โครงการคมนาคมขนส่ง แนวเขตถนน ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันมีส่วนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินต้องรับภาระบางอย่าง ต้องคว่นการกระทำบางอย่างซึ่งอาจส่งผลให้วิถีการดำรงชีพ การประกอบอาชีพเปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนการทำให้มูลค่าของทรัพย์สินด้อยค่าลง อันเป็นผลจากการบังคับใช้กฎหมายที่ภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในส่วนการเยียวยาความเสียหายอันเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว โดยมีการพิจารณาค่าทดแทน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3. ปัญหาการอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายใต้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นี้ ทำให้ที่ดินที่เคยใช้ประโยชน์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ได้รับผลกระทบจึงต้องมีบทบัญญัติในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ตามมาตรา 27 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง และขณะเดียวกันการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเคร่งครัด และไม่มี ความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ ประชากร และปัจจัยด้านอื่นที่เปลี่ยนแปลงตามการพัฒนา เพื่อเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐในแก้ไข ปรับปรุง หรือ ยกเลิกข้อกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎหมายผังเมืองมาโดยตลอดแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เพื่อนำไปสู่การยอมรับผังเมือง ดังนี้

1. ภาครัฐควรมีมาตรการที่นำไปสู่การรับรู้ของประชาชนและการจัดให้มีการประชุมแสดงความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องการผังเมือง โดยผู้ศึกษาเสนอแนะให้องค์กรผู้มีอำนาจในการจัดทำและวางผังเมือง จัดทำคู่มืออธิบายในความรู้เกี่ยวกับผังเมืองเบื้องต้น เช่นในเรื่องของความสำคัญของ

ผังเมือง การมีส่วนร่วมในผังเมืองของประชาชน ประกอบทั้งความชัดเจนของผังเมืองในเรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินว่ามีผลกระทบในเรื่องใดบ้าง เพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชน ก่อนที่จะดำเนินการจัดการประชุม ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในเรื่องของผังเมือง ในขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมือง

ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน ก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการทุกขั้นตอนโดยชอบด้วยหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติ และชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง โดยผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ดังนี้

เดิมบทบัญญัติ มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติไว้ดังนี้ ดังนี้

“ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติดังนี้

“ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

2. กฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และหากการกระทำดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสิทธิของประชาชนเกินควร ฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น ภาครัฐควรเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ โดยการสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนให้เกิดความสมดุล ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายโดยการพิจารณาค่าทดแทนให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หรือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากผลของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผัง

เมือง ซึ่งอาจเป็นกรณี เช่น การกำหนดแนวเขตถนน หรือเป็นกรณีเฉพาะรายที่ได้รับความเสียหาย โดยให้มีคณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทน และนอกจากนี้ หากพิจารณาผลของการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎหมายผังเมือง แล้วอาจมีความไม่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งควรมีการนำเอาการจัด โชนิ่งเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับอัตราภาษีด้วย เช่น การจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตชนบท และเกษตรกรรมในอัตราน้อยที่สุด และเขตการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมกำหนดอัตราภาษีที่ มากขึ้นด้วย

3. ส่วนการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากผังเมืองรวม ในส่วนนี้ผู้ ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรา 27 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคท้ายดังนี้

“กรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้รับความเสียหาย หรือผลกระทบจากการ จำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องเสียสิทธิบางประการเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ต้องรับภาระที่ต้อง ปฏิบัติอันเกินควร จากบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมือง ทั้งนี้เพื่อที่จะ เป็นข้อมูลในการแก้ไข ปรับปรุง ยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อความเหมาะสมกับ สภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป”