

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายผังเมืองในการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

การพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น การผังเมืองเป็นเครื่องมือด้านการวางแผนประการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น และเป็นผังโครงการที่ทำให้การใช้จ่ายจากงบประมาณอันจำกัดของรัฐบาลและของเอกชนได้ผลอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นักธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้พัฒนา ก็สามารถที่จะกำหนดโครงการของตนให้ได้ผลดีเลิศและใช้เงินทุนของตนได้ผลดียิ่งขึ้น การผังเมืองทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถหาวิธีที่ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจที่ดีที่สุด เพื่อการจัดสรรบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยยึดถือหลักตามผังเมือง สำนักงบประมาณและสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็สามารถกำหนดการใช้จ่ายในเรื่องการโยธา การก่อสร้างและกำหนดความสำคัญลำดับก่อนหลังตามผังเมืองและโครงการพัฒนาที่ได้จัดไว้แล้วได้

โดยเหตุที่การผังเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในการดำเนินการเพื่อสร้างสรรคความเจริญในทางวัตถุแก่ชุมชนที่เป็นเมืองต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักรและต่างประเทศนั้น การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น การวางผังเมืองจึงจัดเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งทางวิชาการที่จะรองรับการพัฒนาจากระดับชาติสู่พื้นที่ แต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติลงไปสู่การวางผังเมือง กฎหมายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือของรัฐในการบริหารราชการ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนและระหว่างเอกชนกับเอกชน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการต่าง ๆ นั้น แบ่งประเภทออกได้ คือ กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐ สำหรับกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้นจะต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมาย

ปกครองดังกล่าวแล้ว เนื่องจากกฎหมายเพื่อการพัฒนาจะต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองประชาชนในลักษณะที่ดูแลและคานวณกันระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชน กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีการชี้แนะ ลดอุปสรรค ส่งเสริม ตลอดจนควบคุม และจัดระเบียบการพัฒนาประเทศ (รองพล เจริญพันธ์, 2528, หน้า 25) ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายผังเมืองจัดเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างหนึ่ง การศึกษาค้นคว้าได้นำกฎหมายด้านผังเมืองของต่างประเทศในการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายผังเมืองไทยซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการผังเมือง

การศึกษาถึงการจัดวางผังเมืองของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำการผังเมืองมาใช้ได้อย่างได้ผล โดยวิธีการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศต้นแบบที่การจัดวางผังเมืองของไทยได้เลือกสรรมาเป็นแบบอย่าง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อนำผลของการศึกษามาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการด้านกฎหมายในการจัดวางผังเมืองของไทย เพื่อให้เป็นมาตรฐานทางด้านวิชาการและแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

1. มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดวางผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ทางการวางผังไว้มาช้านาน เริ่มตั้งแต่เริ่มมีการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คนจากยุโรปมาที่ทวีปอเมริกาเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เมืองนิวยอร์กและเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ความแออัดยัดเยียดของประชากรเมือง ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวจากภาครัฐที่จะจัดระเบียบการใช้ที่ดินและกายภาพของเมืองเพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนเกิดเป็นวิธีปฏิบัติทางการผังเมืองและเกิดกฎหมายผังเมืองที่ทำให้เกิดการนำผังปฏิบัติให้ได้ผลในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้มิได้เกิดง่าย ๆ ภายในระยะเวลาอันสั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เวลาในการสร้างสิ่งเหล่านี้เป็นเวลามากกว่าร้อยปีและพัฒนากฎหมายที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาทางการบริหารการปกครองและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น การศึกษาถึงการจัดวางผังเมืองกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจในปัจจุบันที่ทำให้การผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาประสบ

ผลสำเร็จและอาจนำเอาหลักกฎหมายผังเมืองบางอย่างที่ใช้อยู่ในประเทศนี้มาประยุกต์ใช้กับการผังเมืองของประเทศไทยได้

1.1 ยุคต่าง ๆ ของการวางแผนและผัง

ในการวางแผนและผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏให้เห็นเป็นผังเมืองและลักษณะทางกายภาพในเมืองต่าง ๆ ของประเทศเป็นยุค ๆ ไป ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547, หน้า 4-28)

1.1.1 ยุคต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.1700-1800)

1) ในยุคศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.1700-1800) ประกอบด้วยยุคอาณานิคมและยุคหลังปฏิวัติ โดยยุคอาณานิคมซึ่งก่อกำเนิดการพัฒนาของเมืองที่เป็นอิสระและได้รับสิทธิหรือได้รับพระบรมราชานุญาตให้สถาปนาขึ้นเป็นบรรษัทเทศบาล โดยมีอำนาจในการเป็นเจ้าของหรือจำหน่ายที่ดินว่างที่อยู่ในเมืองและมีอำนาจรับรองหรือไม่รับรองการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมือง รูปแบบการวางผังในยุคนี้คือ ถนนระบบตาราง (Gridiron street pattern) และระบบกิ่งเปิดโล่ง (Open space) และการมีจัตุรัสกลางเมือง (Town square)

ส่วนในยุคหลังการปฏิวัติ ในปี ค.ศ.1776 ได้มีการปฏิวัติที่เรียกว่า American revolution ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรอังกฤษและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศในปี 1789 ซึ่งหลังจากนั้น เมืองกลายเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น (Creature) โดยมลรัฐที่เมืองสังกัดอยู่ เมืองมีอำนาจน้อยและถูกควบคุมโดยมลรัฐ อำนาจของท้องถิ่นเกือบทั้งหมดเป็นของรัฐบาลมลรัฐ โดยมีแคนดี ทำหน้าที่เป็นผู้แทนมลรัฐ เมืองไม่มีอำนาจชัดเจนในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงติดอยู่กับคนชั้นสูง ซึ่งเน้นความสำคัญของผังเมืองไปที่ย่านพาณิชยกรรมมากกว่าพื้นที่พักอาศัย รูปแบบถนนที่ใช้คือ ตารางสี่เหลี่ยมผืนผ้า (Rectangular gridiron) เพราะสะดวกต่อการวางผังและแบ่งแปลงที่ดินเพื่อการเก็งกำไร มากกว่าการวางผังให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศ

2) ยุคต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 19 (ค.ศ.1800-1900) ยุคสุขาภิบาล ที่เปิดโล่งและที่อยู่อาศัย ตอนกลางศตวรรษเป็นช่วงที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการเจริญเติบโตของประชากรอย่างรวดเร็ว เมืองมีความหนาแน่นของประชากรสูง ทำให้เกิดความแออัดของที่อยู่อาศัย ปัญหาหลักของเมืองคือ การสาธารณสุข ลักษณะของสุขาภิบาลของเมืองหลายเมืองอยู่ในสภาพเลวร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของน้ำเสียและสิ่งโสโครก ในช่วงนี้เองที่มีการวางแผนระบบท่อระบายสิ่งโสโครกโดยมีน้ำเป็นตัวนำ ดังนั้น จึงต้องมีข้อมูลการกระจายตัวของประชากรและสภาพของการสาธารณสุข ในขณะนั้นเกิดการสำรวจ สุขาภิบาล ในช่วงปลายศตวรรษมีการจัดทำแผนที่ตั้ง

ตำแหน่งบ้านเรือนบริเวณที่เกิดโรคระบาดติดต่อร้ายแรง ตำแหน่งที่ตั้งในปัจจุบันของสิ่งก่อสร้างที่อยู่นอกบ้าน ป่อเกรอะและอื่น ๆ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการรวบรวมข้อมูลและการพยายามจัดทำแผนที่อย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ยังคงมีความคิดที่ว่า การวางแผนที่สมบูรณ์ควรรวมการจัดการที่เปิดโล่ง การคำนึงถึงแสงแดด การถ่ายเทอากาศ การจัดทำข้อกำหนดเพื่อการป้องกันการพัฒนาที่มีความหนาแน่นและแออัดจนเกินไปและการวางแผนที่เปิดโล่งในเมือง (Urban open space) เริ่มตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 จึงทำให้เกิดการก่อสร้างสวนสาธารณะในเมืองอีกหลายเมือง

สำหรับการปฏิรูปที่อยู่อาศัยนั้น เกิดขึ้นจากความคิดที่ว่า สังคมมุ่งหวังที่จะให้มีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอสำหรับผู้มีรายได้น้อย การปฏิรูปด้านนี้อยู่ในรูปแบบการผลักดันให้ออกกฎหมาย ซึ่งกำหนดมาตรฐานต่ำสุดสำหรับคุณภาพของที่อยู่อาศัย เช่น การออกพระราชบัญญัติบ้านเช่า ค.ศ.1901 (Tenement house Act) ของ New York City ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญ เนื่องจากเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการลดพื้นที่อาคารปกคลุมดิน กำหนดให้มีห้องน้ำห้องส้วมแยกต่างหากแต่ละหน่วย มีลานและมีมาตรการป้องกันอัคคีภัย จนถึงปี 1920 จึงได้มีอีกประมาณ 40 เมืองที่ได้ใช้กฎหมายควบคุมอาคารในลักษณะอย่างเดียวกัน

ยุคความเคลื่อนไหวด้านการปรับปรุงอาคารและพื้นที่สาธารณะ ความเคลื่อนไหวด้านการปรับปรุงอาคารและพื้นที่สาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มจากมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ แล้วแพร่ขยายไปทั่วประเทศเกิดองค์กรที่เรียกว่า สมาคมการปรับปรุงแห่งชาติ (The national league of improvement association) ซึ่งถูกแทนที่ด้วยชมรมการปรับปรุงเมืองอเมริกัน (American league for civic improvement) ซึ่งมีระเบียบวาระการทำงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะมากมาย ความเคลื่อนไหวนี้ได้จุดประกายการมีจิตสำนึกของส่วนรวมในประเด็นปัญหาทางการวางแผนและสร้างบรรยากาศให้เกิดการยอมรับการวางแผนของเทศบาลและการวางแผนของภาค

ยุคความเคลื่อนไหวทางด้านศิลปะของทางเทศบาล ยุคนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างความสนใจในสุนทรียภาพของเทศบาล ที่เรียกว่า Municipal art หรือ Civic art เป็นความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนจากความคิดที่ว่า เมืองเป็นเพียงการใช้พื้นที่ให้เป็นเมืองที่สวยงาม ด้วยผลของความเคลื่อนไหวนี้ปรากฏอยู่ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา ในรูปแบบของประตูโค้ง น้ำพุ อนุสาวรีย์ รูปปั้นงานออกแบบชุมชนเมืองและการตกแต่งอื่น ๆ ความเคลื่อนไหวนี้บางส่วนเกิดจากเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในศตวรรษที่ 19 ทำให้มีความมั่งคั่งและมีเวลาว่างมากจนรู้สึกว่าจะสามารถทำอะไรที่ไม่ต้องมีประโยชน์ใช้สอยในเมืองก็ได้

ยุคความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความสวยงามให้เมือง เหตุที่เป็นจุดเริ่มต้นของความเคลื่อนไหวนี้ (เกิดขึ้นในปี 1893) คือ งานแสดงสินค้านานาชาติ “Columbian exposition” ที่นครชิคาโก โดยบริเวณงานดังกล่าวเป็นการออกแบบที่ผสมผสานอย่างดีระหว่างบริเวณภูมิทัศน์ทางเดินริมน้ำ ลักษณะเด่นของการวางผังตามแนวคิดดังกล่าวคือ ประการแรก เป็นการวางผังที่มีแนวแกนและความสมดุล มีลักษณะเป็นทางการ ประการที่สอง คือ มีการจัดบริเวณเปิดโล่งและประการที่สาม คือ มีการวางตำแหน่งของอนุสาวรีย์และอาคารสำคัญ โดยคำนึงถึงมุมมองที่มีการออกแบบอาคารแสดงงานและอาคารอื่น ๆ ทำให้คนอเมริกันทั้งชาติเห็นสิ่งที่นักวางแผนสถาปนิกและภูมิสถาปนิกทำงานร่วมกันได้ จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดวางอาคารและพื้นที่จำนวนมากอย่างเป็นระเบียบ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดผลกระทบ คือ การเกิดคลื่นของกิจกรรมการวางแผนประเภทนี้ในเมืองต่าง ๆ

3) ยุคของการวางแผนและผังในศตวรรษที่ 20 (ค.ศ.1900-2000)

ยุคของการวางแผนและผังเมืองสมัยใหม่ หลังจากงานแสดงสินค้านานาชาติได้เกิดความสนใจในการวางแผนและผังเมืองให้กับเมืองสำคัญ ๆ ของประเทศ ซึ่งที่สำคัญคือ ผังนครชิคาโก โดยนครชิคาโกได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผน (Planning commission) ขึ้นทำหน้าที่ในการนำแผนไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จในปี 1933 ผลสำเร็จนี้ทำให้มีการลงความเห็นว่า ผังชิคาโกเป็นรูปแบบที่ควรเป็นของแปลนและผัง โดยเฉพาะในเรื่องที่ว่าแผนและผังควรจะครอบคลุมทุกเรื่องและควรมีมิติเวลาที่ยาวไกล แผนและผังจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงได้ โดยการลงทุนของภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่รัฐเป็นเจ้าของ การสนับสนุนของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของการวางแผนและผังสมัยใหม่ที่ขาดหายไปจากแผนผังนครชิคาโกในขณะนั้นคือ

1. ประเด็นสังคม
2. ความคิดในการแก้ไขและปรับปรุงแผนและผังให้ทันสมัย
3. แนวคิดที่ว่าประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและผังแทนที่

จะเป็นเพียงผู้รับและอนุมัติแผนในสภาพที่เป็นเอกสารที่จัดทำเสร็จแล้ว

ข้อบกพร่องดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นว่า วิวัฒนาการของการควบคุมของภาครัฐที่มีเหนือที่ดินของเอกชน ได้เริ่มต้นในตอนปลายของศตวรรษที่ 19 นี้เอง โดยกฎหมายและคดีในศาลทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดย่านที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันได้ ในศตวรรษที่ 1920 ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมความหนาแน่นของที่ดินที่จะได้รับการพัฒนา ประเภทของ

การใช้ที่ดินที่อนุญาตและรูปร่างทางกายภาพของการพัฒนา เช่น ความสูงของอาคาร ระยะถอยร่นจากแนวเขตที่ดิน ฯลฯ จึงมีการแบ่งชุมชนออกเป็นย่าน (Zone) หลายย่านแสดงไว้ในผังการกำหนดย่าน (Zoning map) และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ความหนาแน่นและการออกแบบในแต่ละย่านจะถูกระบุไว้ในบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning ordinance)

ผังการกำหนดย่านดังกล่าวไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการวางแผนและเทคนิคในการกำหนดรูปร่างของเมืองในอนาคต แต่ยังเป็นเครื่องมือในการรักษาความเป็นระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันและเป็นการเพิ่มมูลค่าหรือราคาของทรัพย์สิน

ยุคการวางแผนและผังในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งยิ่งใหญ่ หลังช่วงสงครามโลกครั้งที่สองในปี 1945 สภาพบ้านเมืองมีลักษณะแออัดและเสื่อมโทรม รัฐบาลจึงเน้นความสำคัญไปที่การพัฒนาเมือง สร้างศูนย์กลางเมืองใหม่และเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัย มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเคหะการ ค.ศ. 1949 โดยในมาตรา 701 ได้กำหนดให้เมืองที่ต้องการความช่วยเหลือในโครงการฟื้นฟูเมือง (Urban renewal) จะต้องจัดทำผังเมืองรวมในระยะยาว ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดและควบคุมย่านข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน ข้อบัญญัติการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นผลให้เกิดการจัดทำผังเมืองรวมในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1950-1960 อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามผังเหล่านี้ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการจัดทำเพื่อให้เข้าข่ายที่จะได้รับเงินอุดหนุนเท่านั้น โดยขาดความสนใจที่จะนำไปปฏิบัติจริง

โดยสรุปแล้ว การริเริ่มวางผังในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำได้มีการดำเนินกิจกรรมในหลาย ๆ เรื่องดังนี้

ก. การสนับสนุนของรัฐบาลกลางด้านการเงินงบประมาณลงทุนให้กับการดำเนิน การวางแผนของรัฐบาลท้องถิ่นหลายชุมชน เพื่อให้จัดตั้งหน่วยวางแผนพร้อมจัดหาบุคลากรมาทำงานเพื่อจัดทำแผนที่ สร้างฐานข้อมูลและจัดทำแผนผังรวมทั้งแผนแม่บท ทำให้มีการขยายตัวของการวางแผนเทศบาล

ข. รัฐบาลกลางเริ่มมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งแนวคิดพื้นฐานทางด้านฟื้นฟู บูรณะชุมชนเมือง

ค. การวางแผนระบบทางหลวง

ง. การวางแผนระดับภาค เช่น การวางแผนหุบเขาเทนเนสซี เพื่อหาทางป้องกันน้ำท่วม ผลิตกระแสไฟฟ้าและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จ. การวางแผนสิ่งแวดล้อม

ฉ. การวางแผนพลังงาน

- ข. การควบคุมการเจริญเติบโตและการจัดการความเจริญเติบโตของเมือง
 ข. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ยุคการวางแผนและผังโดยใช้แนวคิดแบบ Smart growth แนวคิดแบบ Smart growth เริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1994 โดยสมาคมการวางแผนอเมริกัน (American planning association-APA) ได้เริ่มโครงการที่เรียกว่า “Growing smart” เพื่อช่วยให้มลรัฐสามารถปรับปรุงบัญญัติให้ทันสมัย ในส่วนที่มีผลต่อการวางแผนและการจัดการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับเมือง แนวคิดของการเติบโตของเมืองอย่างฉลาด (Smart growth) คือ การมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาและคุณภาพชีวิตและผลักดันให้การเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นใหม่ไป ทำให้ชุมชนที่มีอยู่แล้วดีขึ้น Smart growth ในแต่ละชุมชนแตกต่างกันออกไป โดยทั่วไปแล้ว Smart growth จะลงทุนในเรื่องของเวลา ความเอาใจใส่และทรัพยากรในการทำให้ชุมชนคงอยู่และมีชีวิตชีวาในใจกลางเมืองและชุมชนเมืองเก่า ๆ แนวคิดแบบ Smart growth จะเน้นการพัฒนาที่ศูนย์กลางเมืองมากขึ้น เน้นเรื่องขนส่งมวลชนและคนเดินเท้ามากขึ้นและให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินผสมกันระหว่างที่อยู่อาศัยพาณิชยกรรมและการค้าปลีก จะดำรงรักษาไว้ซึ่งที่โล่งและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีสูตรตายตัวว่าชุมชนใจจะเลือกทำอะไรเพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างฉลาด ชุมชนที่ประสบความสำเร็จมีแนวโน้มที่จะมีสิ่งหนึ่งเหมือน ๆ กัน นั่นคือ มีวิสัยทัศน์ว่าจะมุ่งไปที่ใดและมีสิ่งใดที่คนในชุมชนเห็นว่าจะดีงาม ถูกต้องเหมาะสมในชุมชนของตนและมีแผนการพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของชุมชน

1.2 ระดับต่าง ๆ ของการวางแผนผัง

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองประเทศที่แบ่งแยกออกเป็นรัฐบาลกลางและมลรัฐอื่น ๆ รวม 52 มลรัฐ ซึ่งเป็นส่วนของท้องถิ่น ดังนั้น ในการจัดวางผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงประกอบไปด้วยระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การวางแผนระดับประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา จะไม่มีตัวแผนเป็นทางการมีแต่เพียงผลที่ปรากฏจากการพยายามวางแผนของรัฐบาลกลางในส่วนต่างๆ ของประเทศเช่น

(1) การวางผังเมืองขนาดสี่เหลี่ยมจัตุรัส 6 ไมล์ ในดินแดนด้านตะวันออกโดยข้อบัญญัติ ค.ศ.1785 ซึ่งเป็นการพยายามที่จะปรากฏให้เห็นการวางผังเมืองและถนนส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงกลางของประเทศ

(2) โครงการขั้วทางรถไฟระดับชาติ ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติที่ดินสำหรับรถไฟ ค.ศ. 1850 ที่มีผลกระทบต่อรูปแบบการตั้งถิ่นฐานทางด้านตะวันตกของประเทศอย่างมาก

(3) การจัดตั้งระบบอุทยานแห่งชาติ โดยเริ่มจากการจัดหาที่ดินสำหรับอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตนใน ค.ศ.1872 เป็นการวางแผนที่เปิดโล่งและการพักผ่อนหย่อนใจระดับชาติ

(4) ระบบทางด่วนระหว่างมลรัฐ (Interstate highway system) ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อรูปแบบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการตั้งชุมชนระดับประเทศ

การวางแผนในระดับประเทศในปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งที่ปรากฏที่เป็นผลมาจากความพยายามในการวางแผนระดับชาติ ในช่วงต้นของการตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว นอกจากนี้ รัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนและผังของท้องถิ่น โดยเริ่มจากทศวรรษที่ 1930 รัฐบาลได้ให้เงินทุนจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่นและมลรัฐ จัดหาเงินทุนเพื่อการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างเมืองใหม่หลายเมือง เช่น Greenbelt รัฐแมริแลนด์และในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การมีส่วนร่วมของรัฐบาลกลางได้ขยายตัวอย่างมากและมากขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยที่รัฐบาลกลางใช้ช่องทางโดยการให้เงินและสร้างข้อผูกมัดที่ท้องถิ่นจะต้องทำตามติดไปด้วย เช่น กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการจัดหาเงินทุนให้ตามความประสงค์ของท้องถิ่นในการดำเนินงานบางเรื่อง เช่น การวางแผนคุณภาพน้ำการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นผ่านสำนักงานจัดเก็บภาษีภายในประเทศ

2) การวางแผนและผังระดับภาค

ปัจจุบันการวางแผนระดับภาคส่วนใหญ่อยู่ในรูปของ “แผนนโยบาย” ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นหลายระดับ ไม่มีองค์การวางแผนอย่างเป็นทางการในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการวางแผนและผังระดับภาคในพื้นที่ ๆ เรียกว่า “ภาค” สองประเภท คือ ภาคที่ประกอบด้วยมลรัฐหลาย ๆ มลรัฐ (Multistate region) และภาคที่ประกอบด้วยเคาน์ตี (เมือง) ในมลรัฐเดียวกันหลาย ๆ เคาน์ตี (Substate region)

การวางแผนและผังระดับภาคถูกจำกัดด้วยปัจจัยระดับประเทศหลายอย่าง เช่น การให้ความสำคัญต่อการปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล การพึ่งพาธุรกิจภาคเอกชน บทบาทหน้าที่ที่จำกัดของภาครัฐบาล การแบ่งแยกอำนาจ การเป็นสหพันธรัฐ การมีกลุ่มผลประโยชน์หลายฝ่าย แต่ที่สำคัญคือ การไม่มีรัฐบาลระดับภาคที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการวางแผนและผังภาคเท่าที่ผ่านมารัฐบาลกลางได้ออกกฎหมาย 4 ฉบับ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการวางแผนและผังภาคในระดับภายในมลรัฐเดียวกันผ่านระบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานท้องถิ่นและรัฐบาลของมลรัฐและแก่การวางแผนและผังภาคที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐผ่านระบบการทำงานร่วมกัน

ระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและรัฐบาลกลางซึ่งชี้นำการใช้อำนาจที่หน่วยงานเหล่านี้มีอยู่ในการนำแผนไปปฏิบัติโดยไม่ต้องก่อให้เกิดรัฐบาลระดับภาคขึ้นมา กฎหมายดังกล่าวได้แก่

(1) The housing and urban development Act of 1965 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งที่เรียกว่า “Councils of governments”

(2) The public works and economic development Act of 1965 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางและมลรัฐที่เกี่ยวข้อง

(3) The appalachian regional development Act of 1965 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า “Multistate appalachian regional commission”

(4) The water resources planning Act of 1965 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำที่เรียกว่า “Federal-multistate river basin commission”

3) การวางแผนระดับมลรัฐ

รัฐบาลกลางได้ให้การสนับสนุนทางการเงินทั้งแก่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรการวางแผนของมลรัฐจำนวนมาก ซึ่งประเด็นในการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองมากขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพที่อยู่อาศัย การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก การเงิน การคลังสาธารณะและการปกครองชุมชนเมืองสำหรับมลรัฐที่มีภาคเกษตรกรรมเป็นฐานทางเศรษฐกิจจะเน้นในประเด็นการสงวนรักษาพื้นที่เกษตรกรรม ปัจจุบันองค์กรวางแผนในระดับมลรัฐจึงเป็นการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ ซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการถ่ายทอดนโยบายรัฐไปยังองค์กรต่าง ๆ ร่องลงมา รวมทั้งเป็นแนวทางตัดสินใจระยะสั้น

องค์กรในการวางแผนและกำหนดนโยบายควรจัดตั้งขึ้น โดยใช้เงินภาษีของมลรัฐมากกว่าเงินทุนจากรัฐบาลกลางและประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 ด้านที่ต่างเป็นอิสระต่อกัน คือ

- (1) ด้านนโยบายการวางแผน (Policy and planning)
- (2) ด้านปรับปรุงและพัฒนากระบวนการตามกฎหมาย (Legislative counsel)
- (3) ด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ (Legislative relations)

โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลในระดับมลรัฐจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยรวมและจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่และความหลากหลายของกิจกรรมในระดับมลรัฐมีความซับซ้อนเกินกว่าจะจัดทำผังรวมได้ ดังนั้นบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดแผนไปสู่ผังและนำไปปฏิบัติจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น

- (4) การวางแผนและผังในระดับ

ปัจจุบันการวางแผนพัฒนาชุมชนเมืองที่สำคัญที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ แผนและผังรวม (Comprehensive plan) ซึ่งจะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

- (1) มีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive) ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และครอบคลุมการพัฒนาทางกายภาพทุก ๆ เรื่อง
- (2) เป็นแนวนโยบายทั่วไป (General) แสดงแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ โดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่แต่ประการใด
- (3) เป็นแผนระยะยาว (Long range) มีการคาดการณ์ในอนาคตภายในระยะเวลา 20-30 ปี
- (4) เป็นแผนทางกายภาพ (Physical) แสดงแนวทางการพัฒนาทางกายภาพที่สะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและความต้องการของชุมชน
- (5) เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legal)

นอกจากนี้แล้ว ความมุ่งหมายในการวางผังเมืองรวมโดยทั่วไปคือ

- (1) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชากร
- (2) ความปลอดภัยของส่วนรวม
- (3) การพิทักษ์ความผาสุกของส่วนรวม
- (4) เส้นทางสัญจร
- (5) การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
- (6) ความมั่นคงทางการเงินและการคลังของชุมชน
- (7) ความมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ
- (8) การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

1.3 เนื้อหาของผังเมืองรวม

ลักษณะทั่วไปของกฎหมายผังเมืองรวมของสหรัฐอเมริกานั้นจะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายผังเมืองรวมกับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมย่าน โดยกฎหมายผังเมืองจะมีสถานะเป็นเพียงกฎหมายที่เป็นแนวนโยบายในการควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือควบคุมย่านถนน การขนส่งสาธารณะส่วนประกอบของการขนส่งทางรถไฟและทางน้ำ สันทนาการและสวนสาธารณะความสวยงามของเมือง แต่กฎหมายที่ใช้บังคับในท้องถิ่นจะเป็นข้อบัญญัติควบคุมย่านซึ่งเป็นกฎหมายของท้องถิ่นที่แยกในส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินออกไปเป็นที่ดินเพื่อการจัดทำที่อยู่อาศัย ธุรกิจและอุตสาหกรรม

เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยย่อยทางการเมือง (Political subdivision) ซึ่งถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ (As creatures of the state) ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในตัว จึงไม่สามารถจะอ้างได้ว่ามีอำนาจเพราะมีกฎหมายทั่วไปของมลรัฐให้อำนาจดังกล่าวอำนาจ Police power เกี่ยวกับการควบคุมย่านจะต้องเป็นอำนาจที่ได้รับมาโดยตรงและเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงของมลรัฐว่า ได้มอบอำนาจควบคุมย่านให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

ต่อมารัฐบาลกลางจึงได้จัดทำกฎหมายแม่แบบชื่อ The standard city planning enabling Act 1928 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น หากมลรัฐออกกฎหมายที่มีเนื้อหาตามกฎหมายแม่บทแล้วจะเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมได้โดยชอบธรรม และผังเมืองรวมจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องถนน พื้นที่ของรัฐ สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค และการควบคุมย่าน โดยคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่น

ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของแผนและผังเมือง แยกออกเป็น 3 สถานะดังต่อไปนี้

1) แผนและผังเมืองรวมในฐานะเอกสารแสดงนโยบายที่เป็นทางเลือก (Optional policy document)

ในมลรัฐส่วนใหญ่กฎหมายของมลรัฐไม่ได้บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนและผังเมืองรวม การจัดทำแผนและผังเมืองรวมในมลรัฐดังกล่าวจะเป็นเพียงการปฏิบัติตามนโยบายอันเป็นผลผูกพันมาจากกฎหมายแม่แบบที่ออกโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังนั้น มลรัฐหลายมลรัฐจึงรับเอากฎหมายแม่แบบ 2 ฉบับ เกี่ยวกับการควบคุมย่านและการวางผังเมืองไปออกเป็นกฎหมายของมลรัฐ โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขน้อยมาก หน้าที่ในการให้คำนิยามจึงตกอยู่กับฝ่ายตุลาการ ซึ่งคดีสำคัญได้แก่คดี *Kozesnik v. montgomery township* (1957) ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า ผังเมืองรวม หมายถึง ผังเมืองที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติควบคุมย่านได้ด้วย

2) แผนและผังเมืองรวมในฐานะเอกสารแสดงนโยบายบังคับ (Mandatory document)

แม้ว่ากฎหมายแม่แบบของการควบคุมย่าน (The standard zoning enabling Act of 1924) จะบัญญัติว่า ข้อบังคับควบคุมย่านต้องจัดทำให้สอดคล้องกับแผนและผังเมืองรวม (In accordance with a comprehensive plan) แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าสถานะทางกฎหมายของแผนและผังเมืองรวมคืออะไรทางแก้ไขของหลายมลรัฐ คือ การบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนและผังเมืองรวมแยกต่างหากจากข้อบัญญัติควบคุมย่าน

3) หลักความสอดคล้อง (The consistency requirement)

ในการออกข้อบัญญัติควบคุมย่านหรือเปลี่ยนแปลงการควบคุมย่านกฎหมายของมลรัฐหลายมลรัฐซึ่งรับเอา The standard zoning enabling Act of 1924 มาเป็นกฎหมายของรัฐบัญญัติว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมในคดี Brevard county v. snyder (1953) ศาลฎีกาของรัฐ Florida กำหนดการพิจารณาพิสูจน์ให้เจ้าของที่ดินว่า คำร้องขอให้ Rezoning ของตนสอดคล้องกับผังเมืองรวมของ County แต่แม้จะพิสูจน์ได้ ศาลก็กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่น มีภาระพิสูจน์ว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านที่กำลังใช้บังคับอยู่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบธรรมหรือไม่

สำหรับเนื้อหาผังเมืองรวมนั้นกฎหมายผังเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีวิวัฒนาการในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องซึ่งสามารถที่จะแบ่งยุคต่างได้ ดังต่อไปนี้

(1) ยุคอาณานิคม (The colonial planning era)

ยุคนี้สหรัฐเป็นอาณานิคม การวางแผนและผังเมืองจะทำแบบหยาบ ๆ โดยวิศวกรโยธาและช่างสำรวจ คล้ายกับการจัดสรรที่ดิน สะท้อนให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจที่ล่าช้า และเป็นสภาพแบบเกษตรกรรม ยกเว้นการวางแผนและออกแบบผังเมืองของเมือง Philadelphia และเมือง Washington, D.C. ซึ่งมีการจัดทำคล้ายกับการวางแผนและผังเมืองในปัจจุบัน เมื่อได้มีการประกาศอิสรภาพจากสหราชอาณาจักรอังกฤษ ในปี 1776 อำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกดึงไปอยู่กับรัฐบาลของมลรัฐ เมื่อมลรัฐมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญทำให้บรรดาเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกสร้างโดยมลรัฐปราศจากอำนาจที่จะควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยกเว้นอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญ (Nuisance) การแก๊งกำไรที่ดินกลายเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศ

(2) ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความสะอาด สุขอนามัย (The sanitary reform movement)

ยุคนี้นายทุนได้สร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูดคนงานจากต่างประเทศและภาคเกษตรกรรมเข้ามาทำงานในเมือง ทำให้เมืองกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค แสงแดด ปัญหาระบายน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูปเมืองและมหานครโดยการสร้างระบบน้ำประปา ระบบระบายน้ำเสียในปี 1842 และในปี 1879 สภากองเกรสได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขขึ้นมาแนะนำให้มลรัฐณรงค์เกี่ยวกับความสะอาด เพราะเกิดการระบาดของกาฬโรค ยุคนี้จึงกล่าวได้ว่ามีความพยายามแก้ไขปัญหาของเมืองอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

(3) ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม (The city beautiful movement)

ศตวรรษที่ 19 ได้เกิดเมืองที่มีประชากรมากถึง 100,000 คน ถึง 20 เมือง และปี 1893 ได้มีการจัดงาน The Chicago world's fair ซึ่งเป็นงานที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงามในระดับเมืองและหมู่บ้าน ได้เกิดสมาคมปรับปรุงชุมชนมากกว่า 1,000 สมาคม เพื่อปรับปรุงเมืองให้สะอาดเรียบร้อยมีสุนทรียภาพมีการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน เพราะประชาชนสหรัฐเกรงว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน การเคลื่อนไหวเพื่อเมืองสวยงามจึงเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงข้อพิพาทกับรัฐบาลท้องถิ่น

(4) แนวคิดยุคต้นเกี่ยวกับการผังเมือง (Early conceptions of city plan)

กลุ่มเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงาม ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน (Citizen's advisory planning commission) ต่อมากลายเป็นคณะกรรมการผังเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นโดยคณะกรรมการ ประกอบด้วยคหบดีและผู้ประกอบอาชีพที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะที่มีชื่อเสียงในเมืองและสนใจความสวยงามของเมือง ต่อมาเมื่อปี 1990 เมืองชิคาโกกลายเป็นเมืองแรกที่มีผังเมืองรวม (Comprehensive plan) เพื่อพัฒนาเมืองในอนาคตโดยมี Daniel burnham นักสถาปัตยกรรมผู้มีชื่อเสียงเป็นผู้จัดทำ

(5) ยุคจัดการตั้งคณะกรรมการผังเมือง (The advent of planning commission)

ยุคนี้มีการประชุมระดับชาติที่กรุง Washington, D.C. ในปี 1909 เพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของมหานคร และปี 1911 Frederic olmsted นักสถาปัตยกรรมผู้มีชื่อเสียง ได้กล่าวไว้ในการประชุมระดับชาติเกี่ยวกับการวางแผนผังเมืองว่าเป็นทิศทางที่ดีที่สุดในการพัฒนาเมืองและในปี 1928 Alfred bettman นักกฎหมายผังเมือง ซึ่งถือว่าเป็นบิดาการผังเมืองอเมริกา ได้สรุปว่า การวางผังเมือง คือ การทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาอาณาเขตของเมือง ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าว ประกอบด้วยการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐและภาคเอกชน โดยในภาคเอกชนนั้นจะแยกประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และอุตสาหกรรม

เมื่อพิจารณาพัฒนาการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาข้อที่จะทำให้เกิดทราบเนื้อหาผังเมืองรวมว่าหมายถึง การวางแผนพัฒนาเมืองอย่างมีทิศทางโดยมีการจัดทำแผนพัฒนาในภาพรวมไว้ล่วงหน้าโดยแผนดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อกำหนดการสาธารณสุขโลก เช่น รูปแบบถนนการขนส่งมวลชนสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน (Subdivision regulation) ข้อกำหนดการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผังเมืองรวมมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

ก) ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และการพัฒนาการทางกายภาพในทุก ๆ เรื่อง

ข) เป็นแนวนโยบายทั่วไป แสดงแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ โดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่

ค) เป็นแผนทางกายภาพ แสดงแนวทางการพัฒนาทางกายภาพที่สะท้อนความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ง) เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติของเมือง

ส่วนความมุ่งหมายของผังเมืองรวม 31 โดยทั่วไปมีความมุ่งหมายเพื่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชากร (Health) ความปลอดภัยส่วนรวม (Public safety) การพิทักษ์ความผาสุกของส่วนรวม (Protecting the public welfare) เส้นทางการจราจร (Circulation) การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก (Provision of services and facilities) ความมั่นคงทางการเงินและการคลังชุมชน (Fiscal health) ความมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic goal) เป็นต้น

1.4 ขั้นตอนการวางผังเมืองรวม

อดีตที่ผ่านมากระบวนการวางผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นภายใต้การทำงานของกลุ่มคนเล็ก ๆ และได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดมาตลอดจนกระทั่งในปัจจุบันการวางแผนและผังเป็นกระบวนการทำงานที่เปิดให้ประชาชนทั้งชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน กระบวนการวางแผนและผังรวมประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) การศึกษาข้อมูล (Research phase) เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัจจุบันของพื้นที่และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงแนวโน้มในอนาคตที่อาจเป็นไปได้ของเหตุการณ์นั้น ๆ การศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

(1) การคาดการณ์ประชากร (Population forecasting) วิธีที่เป็นประโยชน์มากที่สุด คือ Cohort survival ซึ่งนอกจากจะบอกจำนวนคาดการณ์ประชากรในแต่ละช่วงเวลาแล้วยังให้รายละเอียดในด้านโครงสร้างของประชากรได้อีกทางหนึ่งแต่ทั้งนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากที่มีผลต่อจำนวนประชากรที่แท้จริง

(2) ข้อมูลทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use inventory) โดยทั่วไปจะเริ่มต้นด้วยการทำแผนที่ เพื่อระบุข้อมูลด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ความลาดเอียงของพื้นที่ บริเวณที่น้ำท่วมถึง คุณสมบัติในการระบายน้ำของดิน แหล่งน้ำและการบริการทางด้านการระบายสิ่งโสโครก (Sewer service) กรรมสิทธิ์ การครอบครองที่ดิน เช่น ถือครองโดยรัฐบาล เอกชนและสถาบันโครงสร้างพื้นฐานและในบางกรณีอาจศึกษาเรื่องกำหนดประเภทของย่าน (Zoning categories)

(3) ฐานเศรษฐกิจ (Economic base) อาจศึกษาคด้วยแนวทางต่าง ๆ ตั้งแต่อย่างง่าย ๆ โดยศึกษาลักษณะ ขนาด ประเภทธุรกิจ ไปจนถึงระดับที่สร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ โดยขณะที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนี้โดยเฉพาะ

(4) โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง โดยศึกษาลักษณะอัตราการไหลของการจราจรตามโครงข่ายคมนาคม ซึ่งคำนวณเที่ยวของการเดินทางมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับจำนวนประชากรและลักษณะการใช้ประโยชน์ดิน รวมทั้งการศึกษาในด้านความสะดวกการเข้าถึงพื้นที่

(5) โครงสร้างพื้นฐาน ในด้านการบริการน้ำสำหรับบริโภคและจัดหาบริการกำจัดสิ่งโสโครกและน้ำเสีย เพื่อนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่มีการบริการน้ำประปาและการระบายน้ำและสิ่งโสโครกเป็นไปได้อย่างในการลงทุน การศึกษาอาจเน้นไปที่การรักษาแหล่งน้ำใต้ดินและคุณภาพของน้ำแทนและลักษณะคุณสมบัติของดินและการระบายน้ำ

(6) การพักผ่อนหย่อนใจ ในการจัดทำแผนหลักชุมชนหลายแห่งได้มีการศึกษาจำนวนและลักษณะของประชากร ความชอบและความพึงพอใจด้านการพักผ่อนหย่อนใจ สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ในปัจจุบันและการคาดการณ์ความต้องการในอนาคตจะประมาณจากมาตรฐานทางด้านการวางแผนและจำนวนประชากรในอนาคต เช่น การกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะเป็นเอเคอร์ต่อจำนวนประชากรหนึ่งพันคน

(7) การเงินการคลัง เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มและการพยากรณ์ค่าใช้จ่ายรายได้ และอัตราภาษี ตลอดจนการประมาณการเงินทุนที่ต้องการและเงินทุนที่ต้องใช้จ่าย

2) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน (Clarification of community goals and objective)

ในอุดมคติ ความมุ่งหมายควรจะกำหนดจากความรู้ความเข้าใจในข้อเท็จจริงของสภาพการณ์ทั้งหมด ความรู้เรื่องข้อจำกัดการดำเนินการและความคิดที่เป็นไปได้ของทางเลือกที่เปิดให้กับชุมชน วัตถุประสงค์ของกระบวนการวางแผนและผัง ควรจะเป็นไปเพื่อสร้างความมุ่งหมายจำนวนจำกัด ซึ่งมีความหมายชัดเจนและไม่ขัดแย้งกันจนเกินไป เป็นความเห็นชอบร่วมกัน

ของประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชนในเรื่องที่นำไปปฏิบัติได้ ขั้นตอนดังกล่าวอาจเป็นการจัดหาเวทีสำหรับการพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เช่น จัดการประชุม บรรยายหรืออภิปรายอย่างเป็นทางการกำหนดความมุ่งหมายควรมีลักษณะที่เปิดเผย เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียไม่ถูกกีดกัน

3) การจัดทำและวางแผน (Formulation of the plan)

ใช้ในชุมชนขนาดใหญ่หน่วยงานวางแผนผังของเทศบาลจะเป็นผู้จัดทำแผนและผังชุมชนขนาดเล็กเป็นเรื่องปกติที่บริษัทที่ปรึกษาจะนำเสนอแผนต่อชุมชนเพื่อรับการอนุมัติขั้นตอนของการวางแผนและผัง คือ การจัดวางแนวทางเลือกหลาย ๆ แนวทาง การวิเคราะห์ผลกระทบ การพิจารณาทางเลือกที่ต้องการ

4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementing of plan)

เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในขั้นตอนนี้ คือ การลงทุนในสิ่งก่อสร้างทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปโภคที่ต้องการในงบประมาณประจำปีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะกล่าวต่อไป

5) การตรวจสอบและการปรับปรุงแผนและผัง (Review and updating) เพื่อให้แผนและผังมีประสิทธิภาพในช่วงระยะเวลาที่ยาวนาน การตรวจสอบเป็นช่วง ๆ เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ประการแรก คือ การตรวจสอบฐานข้อมูล การตรวจสอบประชากร รายรับ รายจ่ายที่อยู่อาศัยนอกจากการปรับปรุงข้อมูลในการวางแผนเหล่านี้ให้ทันสมัยยังจำเป็นต้องปรับปรุงความมุ่งหมายและกลยุทธ์ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพการณ์ด้วย การดำเนินการปรับปรุงแผนให้ทันสมัยอาจบังคับให้ทำได้ในระดับหนึ่งโดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก ๆ 2 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ชุมชนมีความสนใจในกระบวนการวางแผนก็เป็นส่วนหนึ่งที่สร้างความสำเร็จได้

1.5 การปฏิบัติตามผังเมืองรวม

รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจ Police power ในการจัดทำผังเมืองรวม เพราะอ้างหลัก Doctrine of inherent power ไม่ได้ แต่ในหลาย ๆ มลรัฐ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐอาจมีการมอบอำนาจ Police power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นได้ แต่ศาลยุติธรรมในหลายมลรัฐมีความเห็นไม่ตรงกันว่าหลัก Home rule ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมลรัฐมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นฐานที่มาของอำนาจ Police power จริงหรือไม่ เช่น ศาลของรัฐ California ที่มีความเห็นต่างกับศาลมลรัฐ New York

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับมาจากรัฐธรรมนูญของรัฐหรือกฎหมายของรัฐมักจะไม่เพียงพอและครอบคลุมอย่างกว้างขวางในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและผังเมืองหรือการควบคุมอาคารและบ้าน ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหานี้ที่มลรัฐส่วนใหญ่ นิยมทำกันคือ การออกกฎหมาย Enabling Act มอบอำนาจ Eminent domain และ Police power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจนไปเลย

ในบางมลรัฐประชาชนอาจเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ (Initiative) บางมลรัฐมีกฎหมายมลรัฐที่ยอมให้ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายควบคุมย่านได้ เช่น มลรัฐ California มลรัฐ Ohio แต่บางมลรัฐไม่อนุญาตให้ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย เพราะกลัวว่าจะทำให้ความละเอียดถี่ถ้วนและความครอบคลุมทุกด้านของกฎหมายควบคุมย่านเสื่อมไป เช่น มลรัฐ Idaho

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมย่านโดยกฎหมายพิเศษ โดยการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมย่านในกรณีพิเศษ เช่น ย่านที่เป็นสนามบิน ย่านที่เป็นเขตน้ำท่วม เป็นต้น รัฐบาลกลางได้สนับสนุนให้มลรัฐออกกฎหมาย Enabling Act เพื่อกำหนดย่านสนามบินโดยเฉพาะ โดยให้เงินช่วยเหลือ โดยมีเงื่อนไขว่ามลรัฐต้องควบคุมการใช้ที่ดินติดสนามบินอย่างเข้มงวด มิให้การใช้ดังกล่าวรบกวนการทำงานของสนามบิน เป็นต้น

1.6 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามผังเมืองรวม

พื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจ Eminent domain ใช้ในเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวในกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง (City planning) และอำนาจ Police power เป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวในกฎหมายควบคุมย่าน (Zoning ordinance) กฎหมายจัดสรรที่ดิน (Subdivision regulation) และกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน (Building and housing code) โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางแผนผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent domain และ Police power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้ออกข้อบัญญัติต่าง ๆ โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act

จากมุมมองของรัฐบาลท้องถิ่น ข้อบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย สุขลักษณะ และสวัสดิการทั่วไปของชุมชนซึ่งก็คือผลประโยชน์สาธารณะ แต่ปัจเจกชนหรือเอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการ

รับรองจากรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ กลับมองในมุมกลับกันว่า ข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจ Eminent domain และ Police power ดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของคนและในบางกรณียังทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลงอย่างมากหรือหมดสิ้นไป ซึ่งมีค่าเท่ากับเป็นการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน ในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวศาลยุติธรรมหรือฝ่ายตุลาการจึงมีบทบาทที่จะเข้ามาตัดสินว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจ Eminent domain และ Police power ของรัฐบาลท้องถิ่น มีการจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่ได้สัดส่วนสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับมีน้อย แต่การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมีมากเกินไปแล้ว ศาลจะตัดสินว่าข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีผลบังคับใช้ นอกจากนั้น ศาลจะพิจารณาถึงกระบวนการและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นด้วยว่า ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องมีการแจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรแก่เจ้าของทรัพย์สินและต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือแสดงพยานหลักฐานคัดค้านการเวนคืน ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่ให้อำนาจและความสำคัญแก่ฝ่ายตุลาการมาก โดยคำพิพากษาของศาลจะถือเป็นกฎหมาย (Judge-made Law) และคดีต่อ ๆ มาที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องถูกผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน ศาลยุติธรรมของอเมริกาจึงมีอำนาจกว้างขวางมาก สามารถตัดสินได้ทั้ง คดีแพ่ง คดีอาญา คดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และคดีปกครองได้

ด้วยเหตุที่ผังเมืองเป็นเป้าหมายและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นควรยึดถือในการพัฒนาด้านกายภาพของชุมชน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ปรากฏอยู่ในผังเมืองรวมจึงถูกอ้างโดยรัฐบาลท้องถิ่นว่าเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการใช้อำนาจ Police Power ได้ จึงทำให้สถานะทางกฎหมายผังเมืองรวมแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

1) ผังเมืองรวมในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงนโยบายที่เป็นทางเลือก (Optional policy document) โดยในมลรัฐที่กฎหมายของมลรัฐนั้นมิได้บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมืองรวม สถานะของผังเมืองรวมจะเป็นเพียงนโยบายแสดงวิสัยทัศน์ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมาย

2) ผังเมืองรวมในฐานะเอกสารแสดงนโยบายบังคับ (Mandatory document) โดยถึงแม้ว่ากฎหมายแม่แบบควบคุมย่าน Standard zoning enabling Act of 1924 จะบัญญัติไว้ว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวมแต่ยังไม่มีความชัดเจนว่า สถานะทางกฎหมายของผังเมืองรวมคืออะไร การแก้ไขจึงเป็นการบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมืองรวมแยกออกจากข้อบัญญัติควบคุมย่าน

3) หลักความสอดคล้อง (The consistency requirement) โดยมีแนวทางคือ กฎหมายของทุกมลรัฐที่รับเอา Standard zoning enabling Act of 1924 มาใช้จะต้องระบุว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม อนึ่ง ปัญหาหลักความสอดคล้องมิใช่หลักกฎหมายใน Common law และในปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวว่าจะหาทางออกอย่างไร

2. มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดวางผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ

2.1 มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับเมืองดังนั้นในปี ค.ศ.1816 โอเวน (Owen, 1816) ได้เสนอความคิดให้รัฐออกกฎหมายเพื่อบังคับให้โรงงานปรับปรุงอาคารบ้านพักของพวกเขาให้ดีขึ้น จ่ายค่าแรงให้พอเหมาะ ตัดชั่วโมงทำงานให้น้อยลง ปรับปรุงห้องกลางให้กว้างขึ้นเพื่อลูก ๆ จะได้ออกกำลัง บ้านเรือนจะต้องสะอาด มีการระบายลมได้ดี แสงสว่างและความร้อนเข้ามาในตัวอาคารได้ตามสมควร

หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1830 จึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับสุขลักษณะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง การวางผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษในสมัยนั้น จะพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพของประชากรในเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่

1. เรื่องสำคัญที่สุด คือ สุขาภิบาล บ้านทุกบ้านจะต้องมีการระบายน้ำ
2. จะต้องมีการเก็บขยะมูลฝอย
3. ให้เคลื่อนย้ายสิ่งที่ทำลายสุขภาพของประชาชนออกไปจากชุมชน เช่น กองขยะ โรงงานอุตสาหกรรม ปศุสัตว์
4. การควบคุมโรงฆ่าสัตว์
5. การควบคุมอาคารให้ได้มาตรฐานและมีการระบายอากาศ
6. ปรับปรุงถนน
7. มีสวนสาธารณะ
8. จัดบริการทางด้านประปา
9. จัดที่สำหรับฝังศพ

แนวความคิดการวางผังเมืองใหม่มีขึ้นครั้งแรกในทวีปยุโรปในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ ในปี ค.ศ.1930 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสังคม และสุขอนามัยของชนชั้นกรรมกร ที่แออัดกันอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองอุตสาหกรรมใหญ่ ส่วน

การดำเนินการอย่างจริงจังทางภาครัฐบาลนั้น เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการออกกฎหมายผังเมืองฉบับแรกมาใช้เมื่อ ค.ศ.1947 แต่หลังจากใช้บังคับมาก 20 ปี ก็พบข้อบกพร่องว่า

1. เป็นขบวนการที่ย่างกรงเกินไป
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังน้อยเกินไปและประชาชนยังขาดความสนใจ
3. ระบบการวางผังเมืองได้ผลเป็นการควบคุมมากเกินไปจะกระตุ้นให้เมืองเกิดการพัฒนากฎหมายในปี ค.ศ.1947 จึงถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายผังเมืองปี ค.ศ.1968 ซึ่งลักษณะของ

ผังเมืองคล้ายกับที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันนี้ รายละเอียดของผังประกอบด้วย

1. ผังการใช้ที่ดินในอนาคต
2. ผังโครงการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ (Stage plan)

ผังการใช้ที่ดินในอนาคตประกอบด้วย

- 1) การกำหนดที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ คือ บริเวณที่อยู่อาศัย การค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ที่พักผ่อนหย่อนใจ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 2) ถนนและเส้นทางคมนาคม
- 3) การจัดบริการทางด้านสาธารณะต่าง ๆ

กฎหมายผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษปี ค.ศ.1968 ถูกยกเลิกโดยกฎหมายผังเมืองปี ค.ศ.1971 สาเหตุเพราะว่า กฎหมายผังเมืองปี ค.ศ.1968 มีความยุ่งยากในการบังคับใช้เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองมากเกินไป

กฎหมายผังเมือง ค.ศ.1971 ของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ ได้ลดอำนาจของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการวางผังน้อยลง สำคัญสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเมืองเอง โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดทำผังแนวทางในการพัฒนาซึ่งเรียกว่า Structure plan และ Local plan ให้ ซึ่งลักษณะการวางผังเมืองแบบใหม่นี้ยังใช้กันอยู่ในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษในปัจจุบัน (สำนักผังเมืองจังหวัดชัยนาท, 2549 ข, หน้า 2) การวางผังเมืองเป็นแผนพัฒนาประเภทหนึ่งที่ต้องดำเนินการในเขตเมืองเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของความเจริญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 15-20 ปี ในด้านที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์บ้านเมือง ให้มีการใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินและอาคารมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับระบบโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณูปโภค อันเป็นรากฐานของความเจริญทางเศรษฐกิจและการทำมาากิน โดยให้ประชาชนชาวเมืองส่วนรวมได้มีสุขลักษณะที่ดี ได้รับความปลอดภัย ความสะอาด ความสบาย ให้สภาวะทางสังคมมีสวัสดิภาพและความงดงาม ทั้งในสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่และที่จะขยายตัวต่อไปในอนาคต (เฉลิม แก้วกังวาล, ม.ป.ป., หน้า 2)

คำว่า “ผังเมือง” ในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษเรียกว่า “Town and country planning” (ผังเมืองและผังชนบท) และประเทศในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “City and regional planning” (ผังนครและภาค) ชื่อของ “ผังเมือง” มีเรียกกันต่าง ๆ เช่น “ผังกายภาพ” (Physical planning) “ผังที่ดิน” (Land planning) และ “ผังการใช้ที่ดิน” (Land use planning) ซึ่งมีจุดหมายคือ เพื่อจัดให้มีการเข้าออก (Accessibility) เช่น ออกจากบ้าน ไปทำงาน ไปจ่ายตลาด หรือ ไปเรียนโรงเรียน สำหรับอุตสาหกรรมก็มีการติดต่อเข้าออกของบรรดาแรงงาน พลังงานและวัตถุดิบ

1. ใช้ทรัพยากร (Employment of resources) ให้ประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ได้รับประโยชน์คุ้มค่ากับทรัพยากร ที่มีจำนวนจำกัดอยู่นั้น
2. จัดการใช้ที่ดิน (Land use) ที่ยังไม่เหมาะสมให้เหมาะสมและได้ประโยชน์
3. ดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ที่วางแผนไว้อย่างสวยงามนั้นให้เป็นจริงขึ้นมา (ดำรงไวว่อง, 2509, หน้า 48)

รูปแบบการปกครองของสหราชอาณาจักรอังกฤษ เรียกได้ว่าเป็นระบบที่รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภาเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary democracy) หัวใจของระบบการเมืองการปกครองชนิดนี้คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและอำนาจสูงสุดของรัฐสภา โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองปกครองที่สำคัญ คือ รัฐสภาและรัฐบาลโดยมีพรรคการเมืองเป็นทั้งสถาบันและกลไกกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชน รัฐสภาการบริหารการปกครองส่วนกลางและการบริหารการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือเรื่องสำคัญต่าง ๆ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาใช้บังคับครอบคลุมทั้งประเทศหรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายที่ใช้เฉพาะพื้นที่ได้ ขณะเดียวกันรัฐสภาสามารถตรากฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายได้ตามใจชอบ อีกทั้งอาจยกเลิกธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) โดยใช้บทบัญญัติทางกฎหมายหรือรับรองและยกระดับธรรมเนียมปฏิบัติที่มีอยู่ด้วยการออกกฎหมายขึ้นมารับรองได้

ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลและกระทรวงต่าง ๆ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและบุคคลจำนวนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือผู้แทนราษฎรด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดแบ่งและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ของรัฐบาลให้แก่มนตรี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีคือ ผู้บริหารและผู้นำสูงสุดของรัฐบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตราโดยรัฐสภา การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำก็เป็นดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแต่ละท้องถิ่น ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นมีโครงสร้างและสถาบันที่หลากหลาย และมีชื่อเรียกแตกต่างกันมากมาย เช่น Borough, City, County, Shire เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรอังกฤษมีลักษณะร่วมที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ คือ การจัดโครงสร้างที่มีสภาท้องถิ่น (Councils) ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillors) ที่มาจากการเลือกตั้งและฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งอาจจัดรูปแบบโครงสร้างได้สามรูปแบบ คือ ผู้ว่าการนครหรือนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหารท้องถิ่น (A mayor and cabinet) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (A council leader and cabinet) และผู้ว่าการนครหรือนายกเทศมนตรีและผู้จัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (A mayor and council manager)

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่เดิมเป็นไปในลักษณะที่ร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน โดยมีสถานะที่ต่างมีความเป็นอิสระเท่าเทียมกัน จนกระทั่งศตวรรษที่ 1970 ความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกันเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 1980 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกลดสถานะและบทบาทลงโดยเห็นว่าเป็นระบบราชการแบบเก่าและใช้งบประมาณฟุ่มเฟือยและได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ใหม่ด้วยการลดอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณและในการจัดบริการสาธารณะ ในท้องถิ่นมีการนำกลไกตลาดเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลกลางต้องการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการประมูลบริการต่าง ๆ เช่น การดูแลรักษาความสะอาดถนน การทำความสะอาดสิ่งก่อสร้าง การเก็บขยะมูลฝอย การดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะและการจัดจำหน่ายอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ต้องสละอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย การจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้แก่รัฐบาลกลางและยังต้องมอบอำนาจบางอย่างให้องค์กรอิสระ (Quasi-non governmental organizations) เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนเมือง โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรอังกฤษถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลกลางมากขึ้นจนทำให้สมดุลระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีมาช้านานเปลี่ยนไปปัจจุบันรัฐบาลกลางเริ่มที่จะคลายอำนาจและมอบอำนาจการปกครองกลับไปสู่ท้องถิ่นใหม่ ในรูปแบบของการจัดการส่วนภูมิภาค

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง

การผังเมืองในแต่ละประเทศจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ระบบการบริหาร การปกครอง หลักกฎหมายและประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศสำหรับทฤษฎีและแนวคิด การผังเมืองในสหราชอาณาจักรอังกฤษช่วงสงครามโลก เน้นการพัฒนาที่ดินและเมืองเพื่อสร้าง เศรษฐกิจ ทฤษฎีที่ดินเมืองและเศรษฐศาสตร์ชุมชนเมืองได้รับการประยุกต์ใช้ในการกำหนด แนวทางพัฒนา

ยุคศตวรรษที่ 19 แนวคิดเรื่องการผังเมืองได้เปลี่ยนแนวนโยบายการผังเมืองที่เน้นการ แก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชนชั้นแรงงานการป้องกันโรคระบาด และ การหลีกเลี่ยงการแออัดของประชากรในเมือง มาเป็นแนวคิดที่ออกแบบเมืองให้รองรับการ อุตสาหกรรมแบบใหม่และชุมชนเมืองแบบใหม่อย่างเพียงพอและเหมาะสม ผังเมืองในยุคนี้ คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภทและสำหรับทุกชนชั้นทางสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาเมือง ที่เน้นเรื่องกายภาพของพื้นที่เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาเมืองตลอดมาจนศตวรรษที่ 1960 แนวทางการพัฒนาเมืองเริ่มไปเกี่ยวข้องกับสังคมซึ่งมีใช้ทางกายภาพ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาการใช้ที่ดินและนโยบายการพัฒนาเมือง

ยุคศตวรรษที่ 20 แนวคิดในการสร้างสิ่งแวดล้อม (Built environment) มีบทบาท มากขึ้นในการพัฒนาเมือง เช่น การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การควบคุมอาคารและการออกแบบ วางผังเมือง เป็นต้น ยุคนี้การผังเมืองไม่ได้แก้ปัญหาด้วยการจัดทำแผนผังเมืองเท่านั้น แต่ต้อง กระทำเป็น “กระบวนการผังเมือง” ที่ต้องประกอบด้วยการกำหนดนโยบาย (Policy-making) การควบคุม (Control) การนํานโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)

ก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมและยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม สหราชอาณาจักรอังกฤษไม่มี กฎหมายที่เป็นกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะ การตรากฎหมายในยุคนี้เป็นการตรากฎหมายเพื่อแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งกฎหมายที่สามารถใช้ในการผังเมืองในยุคแรกได้คือ พระราชบัญญัติ การบริหารเทศบาล ค.ศ.1835 (The municipal corporations Act 1835) พระราชบัญญัติสุขภาพบาล ค.ศ.1847 (The sanitary Act 1847) และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ค.ศ.1848 (The public health Act 1848) แต่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเมืองและสังคมได้

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ.1909 (Town and country planning Act 1909) และมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ.1990 (Town and country panning Act 1909) และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและค่าสินไหมทดแทน ค.ศ.1991 (Planning and compensation Act of 1991) เป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติการ

ด้านผังเมืองโดยมีกฎหมายและมาตราอื่น ๆ เสริมให้เข้มแข็งสอดคล้องกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นและสถานการณ์

2.3 การวางผังเมืองรวม

การวางผังเมืองในสหราชอาณาจักรอังกฤษมีการวางผังด้วยกันสามระดับ ได้แก่ การวางผังระดับประเทศ (National planning) การวางผังระดับภาค (Regional planning)

การวางผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local planning) ดังต่อไปนี้

1) การวางผังระดับประเทศ

รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านนโยบายและการจัดทำแผนผังท้องถิ่นของหน่วยงานท้องถิ่น โดยเป็นผู้กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาระดับประเทศในด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า Planning policy guidance-PPG ในขณะที่กรอบกลยุทธ์การพัฒนาระดับภาค (Regional policy guidance-RPG) ซึ่งมีจำนวน 13 ฉบับ หน่วยงานท้องถิ่นที่อยู่ในภาคนั้นต้องนำไปปฏิบัติด้วยการแปลงกลยุทธ์เหล่านี้ลงบนแผนผังโครงสร้าง (Structure plan) ของท้องถิ่น

2) การวางผังเมืองระดับภาค

3) การวางผังระดับท้องถิ่น (Local planning)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการผังเมือง โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำผังจนกระทั่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง หน่วยงานท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน (Non-metropolitan planning) การจัดทำแผนและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทำงานภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลกลางการวางแผนและผังเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น รับผิดชอบโดยตรงต่อสภาท้องถิ่นและสภาเมืองและหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น (Local planning authority) ทำหน้าที่จัดทำและปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดระดับชาติ

2.4 เนื้อหาของผังเมืองรวม

ดังที่กล่าวแล้วว่า การวางผังระดับประเทศ รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านนโยบายและการจัดทำแผนผังท้องถิ่นของหน่วยงานท้องถิ่น โดยเป็นผู้กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาระดับประเทศและกรอบกลยุทธ์การพัฒนาโดยไม่มีการจัดทำแผนผังโดยใช้ที่ดินรวมในระดับประเทศ คงมีเพียงกรอบแนวทางการพัฒนาเท่านั้น การวางแผนระดับภาคเช่นเดียวกัน การวางแผนผังระดับประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายและแนวทางไว้กว้าง ๆ รายละเอียดจะไปปรากฏในการวางผังระดับท้องถิ่นโดยหากพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางผังท้องถิ่น จะประกอบด้วยระบบการผังเมืองสองระดับ คือ แผนผังโครงสร้าง และแผนผังท้องถิ่น

แผนผังโครงสร้างจะจัดทำโดยสภาท้องถิ่นภายใต้กรอบ PPG และ RPG ซึ่งประกอบด้วยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เช่น การพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นต้น และจะมีการทบทวนทุก 5 ปี

แผนผังท้องถิ่นเป็นผังกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินในระยะ 10 ปี สอดคล้องกับแผนผังโครงสร้างที่ได้รับการยอมรับและอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว แผนผังท้องถิ่นประกอบไปด้วยนโยบายและแผนผังการใช้ที่ดินและรายละเอียดประกอบผังและแผนผังเฉพาะสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยประกอบด้วยแผนผังปฏิบัติการ แผนผังอำเภอและแผนผังหมู่บ้าน

2.5 ขั้นตอนของการผังเมืองรวม

กระบวนการผังเมืองรวมของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษประกอบด้วยขั้นตอนการสำรวจเพื่อจัดทำแผน (Survey) การปรึกษาก่อนเผยแพร่แผน (Pre-deposit consultation) การเผยแพร่แผนให้สาธารณชนตรวจสอบและให้ความเห็นหรือคัดค้าน (The deposit of proposals) การคัดค้านและการพิจารณาคัดค้าน การตรวจสอบข้อเท็จจริงสาธารณะ (Examination in public) หรือการไต่สวนสาธารณะ (Local inquiry) และการรับแผน (Adoption)

2.6 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามผังเมืองรวม

กฎหมายนำระบบการอนุญาตเป็นกลไกในการบังคับใช้การปฏิบัติตามผังเมือง ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าการดำเนินการใด ๆ ในทางปฏิบัติการกับที่ดินหรืออาคาร ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าพนักงานผังเมืองได้ตรวจสอบว่าเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในผังเมืองท้องถิ่นหรือไม่

การดำเนินการใดแม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของอาคารหรือที่ดิน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหรือประเภทการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินนั้นอย่างมีนัยสำคัญได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กฎหมายได้สร้างระบบ “ประเภทการใช้” (Use Classes) ขึ้นมา กล่าวคือ ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกระเบียบในรูปของคำสั่งจำแนกประเภทการใช้ที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ประเภทร้านค้า ประเภทบริการทางการเงินและวิชาชีพ ประเภทอาหารและเครื่องดื่ม ประเภทธุรกิจ ประเภทโรงแรม ประเภทที่พักอาศัยเป็นต้น โดยระบุนวัตกรรมประสงค์ของการใช้อาคารหรือที่ดินไว้หลายประการ การเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารหรือที่ดินต้องได้รับอนุญาต หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือบังคับที่เรียกว่า Enforcement notice ไปยังผู้ฝ่าฝืน โดยหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎหมายให้สิทธิเอกชนที่ได้รับการ

เดือนอื่นเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามเมื่อไม่มีการอุทธรณ์หนังสือบังคับมีผลใช้บังคับ ผู้ฝ่าฝืนต้องระงับการกระทำหรือต้องรื้อถอนการนั้นตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดในหนังสือบังคับหากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญา

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1789 จากหลักการสมบูรณาญาสิทธิราชย์มายึดหลักการเสรีภาพเสมอภาคและภราดรภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) หลักเสรีภาพ (Liberty) คือ การให้ความสำคัญในเสรีภาพของบุคคล หรือปัจเจกชนนิยมและได้ขยายถึงเสรีภาพในด้านความคิด ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาหาความรู้ การพิมพ์และเผยแพร่ข่าวสาร รวมถึงเสรีภาพในทางการเมือง

2) หลักความเสมอภาค (Equality) คือ ความเท่าเทียมกันตามกฎหมายของปัจเจกชน ซึ่งความเสมอภาคนี้ขึ้นอยู่กับความหลักความเที่ยงธรรม ความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ เช่น ความเท่าเทียมในด้านการเสียภาษี การรับใช้ชาติโดยการเป็นทหารและสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง

3) หลักภราดรภาพ (Fraternity) คือ ความเป็นพี่เป็นน้อง โดยมนุษย์ทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันและปฏิบัติต่อกันดุจพี่น้อง ซึ่งความเป็นพี่น้องเป็นสิ่งที่ธรรมชาติมอบให้มนุษย์คือการไม่เน้นผิวพรรณหรือเผ่าพันธุ์ (อมร รักษาสัตย์, 2543, หน้า 312)

ประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสใช้ประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme) ค.ศ. 2003 ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมือง โดยเนื้อหาของกฎหมายผังเมืองครอบคลุมหลายเรื่องไม่ได้มุ่งหมายครอบคลุมเฉพาะเรื่องผังเมือง แต่ได้ครอบคลุมเนื้อหาการผังเมืองทั้งหมดอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) กฎหมายนิติบัญญัติ (L) ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) กฎหมายฝ่ายบริหารหรือรัฐกฤษฎีกา (R) ออกโดยสภาแห่งรัฐ
- 3) กฎหมายฝ่ายบริหารที่เป็นกฎกระทรวงหรือประกาศของรัฐบาล (A)

กฎหมายในแต่ละส่วนมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทั่วไปในการบริหารจัดการพื้นที่และการผังเมือง กฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อสั่งห้ามหรือการบริหารจัดการข้อสั่งห้ามหรือกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการก่อสร้างและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ การปลูกสร้างเพื่อการบริการ การค้าและอุตสาหกรรมและคดีความด้านผังเมือง

การจัดการผังเมืองและการบริการจัดการการใช้พื้นที่ในประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส มิได้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ เนื่องจากนโยบายการบริหารจัดการแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันกล่าวคือ ในภูมิภาคที่มีชุมชนหนาแน่นย่อมมีความแตกต่างจากภูมิภาคที่มีลักษณะทั่วไปเป็นชนบทหรือในแต่ละเทศบาลมีความแตกต่างกันในด้านขนาดพื้นที่ ความเป็นมา จำนวน ประชากร ศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้นกฎหมายผังเมืองของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผน โดยการกระจายอำนาจให้แต่ละเทศบาลมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองของตนเอง แผนของระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลาง (Reglementation nationale centralisee) กฎเกณฑ์ใช้สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ (Regles et documents applicable a certains espaces) ซึ่งการจัดการด้านผังเมืองแม้ว่าจะมีกฎเกณฑ์และแผนทางกายภาพแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญระดับชาติ ตามข้อ L. 110 บรรพ 1 กฎหมายทั่วไปว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อการใช้พื้นที่และผังเมือง ลักษณะ 1 ที่บัญญัติว่า “ดินแดนของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมของชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรภาครัฐจะประสานงานกันโดยเคารพ ในความเป็นอิสระขององค์กรในการกำหนดแนวทางในการวินิจฉัยการใช้พื้นที่ทั้งนี้เพื่อการบริหารจัดการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อเป็นการประกันโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและในอนาคต ซึ่งเงื่อนไขการอยู่อาศัย การทำงาน การบริหารและการขนส่งที่สอดคล้องกับความต้องการ และทรัพยากรที่หลากหลาย เพื่อจัดการใช้ที่ดินอย่างประหยัด เพื่อประกันการให้ความคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติและภูมิทัศน์ ตลอดจนความปลอดภัยและสุขอนามัยสาธารณะเพื่อส่งเสริมความสมดุลระหว่างประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบทเพื่อพิจารณาอย่างเป็นเหตุผลในคำขอย้ายถิ่นที่อยู่ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 51 - 53) ดังนั้นในการศึกษา กฎหมายการผังเมืองของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสจึงศึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 กฎเกณฑ์กลางระดับรัฐที่มีลักษณะทั่วไปและกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปด้านการผังเมืองมีอยู่หลายลักษณะ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันดังนี้

3.1.1 กฎระดับชาติเกี่ยวกับผังเมือง (Reglements nationaux)

กฎเกณฑ์นี้ให้ฝ่ายบริหาร โดยสภาแห่งรัฐออกกฎเกณฑ์ทั่วไปสำหรับบังคับใช้นอกเขตเกษตรกรรมในเรื่องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดทางผ่านของเส้นทางคมนาคม การปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมของการก่อสร้าง ลักษณะที่เหมาะสมของอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง โดยผังเมืองทุกประเภทและทุกระดับจะล่วงละเมิดไม่ได้

และบังคับใช้ในพื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองเป็นกฎเกณฑ์กลางที่ใช้สำหรับการจัดทำผังเมืองทุกประเภท
สรุปได้ดังนี้

1) เกี่ยวกับความเหมาะสมของการปลูกสร้างในพื้นที่ จะต้องมีความเหมาะสมผ่าน มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเหมาะสมทางด้านสาธารณสุข ความปลอดภัยสาธารณะของสิ่งก่อสร้าง การทำเลียงรบกวนอย่างรุนแรง การคุ้มครองทรัพย์สินมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

2) เกี่ยวกับสถานที่ตั้งและจำนวนของงานก่อสร้าง เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะเทคนิคเพื่อคาดคะเนอนาคตถึงความแออัดของชุมชน โดยกำหนดให้อาคารแต่ละหลังที่อยู่บนที่ดินผืนเดียวกันห่างกันอย่างน้อย 4 เมตร และห่างอย่างน้อย 3 เมตร จากที่ดินติดกันและความห่างจากทางสาธารณะต้องมากกว่าหรือเท่ากับความสูงของอาคาร

3) เกี่ยวกับลักษณะการก่อสร้าง การก่อสร้างที่คำนึงถึงภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและของเมืองที่ต้องรักษาเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 51-53)

3.1.2 ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Servitude d' utilite publique)

ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นภาระจำยอมทางปกครองในกฎหมายมหาชนที่จำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยต้องบรรจุไว้ในภาคผนวกของผังเมืองท้องถิ่น (Plans locaux d' urbanisme - PLU) ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) ภาระจำยอมเกี่ยวกับการทำนุบำรุงทรัพย์สินมรดกทางวัฒนธรรมทางวัฒนธรรมและทางการกีฬา เป็นภาระจำยอมคุ้มครองป่าไม้ ภาระจำยอมเส้นทางริมชายฝั่งเขตสงวนทางธรรมชาติ อุทยานแห่งชาติและการคุ้มครองสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์

2) ภาระจำยอมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์ทางโยธาเป็นภาระจำยอมในการวางเส้นทางหรือทางลำเลียงแก๊ส ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เคมี เส้นทางโทรคมนาคม

3) ภาระจำยอมเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นภาระจำยอมในบริเวณที่ตั้งหรือที่เก็บอาวุธหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

4) ภาระจำยอมเกี่ยวกับสาธารณสุขและความสงบเรียบร้อยเป็นภาระจำยอมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสถานที่บางประเภท เช่น สุสาน

5) ภาระจำยอมเกี่ยวกับทางเข้าเมือง เป็นภาระจำยอมกำหนดให้ทางเข้าเมืองที่มีการวางผังเมืองแต่ได้กลายเป็นเขตเมืองแล้ว ห้ามก่อสร้างในบริเวณพื้นที่ที่มีความกว้าง 100 เมตร จากขอบทางหลวงและเส้นทางด่วน

ส่วนสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาระจำยอม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองมีดังนี้

กฎหมายกำหนดภาระจำยอม ที่จะต้องกำหนดการชดเชยเยียวยา เช่น ภาระจำยอมที่จำกัดหรือห้ามการสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยในบริเวณรอบทางเดินสายไฟฟ้าแรงสูงที่มีกำลังเกิน 130 กิโลวัตต์ ภาระจำยอมนี้จะต้องได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้ดำเนินการติดตั้งสายไฟฟ้านั้น

1) ต้องกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือการเปลี่ยนแปลงของสภาพสถานที่นั้นในอดีตต้องเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

2) ความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจะต้องมีลักษณะ โดยตรงแน่นอน รุนแรงและพิเศษ

3.1.3 หลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง

เป็นหลักเกณฑ์ในการสร้างคุณภาพระหว่างวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดมาตรการพัฒนาพื้นที่ชนบทให้มีความผสมผสานกับการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติภูมิทัศน์และการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรมและการป่าไม้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) ความผสมผสานด้านสังคม เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานในเมืองและชนบท โดยการกำหนดเงื่อนไขเรื่องการก่อสร้างและการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยโดยการคำนึงถึงความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน การคมนาคมขนส่งและการโยธา

3) การป้องกันการกระทำของมนุษย์และภัยธรรมชาติ เป็นการคำนึงถึงภัยที่กระทบต่อการวางผังเมือง เช่น ภัยธรรมชาติ และภัยจากเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ การควบคุมการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากร การควบคุมคุณภาพอากาศ น้ำและสถานที่สำคัญต่าง ๆ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 51-53)

3.2 แผนและผังเมือง

การผังเมืองประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1 รัฐหรือการบริหารราชการส่วนกลาง

1) ประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับชาติ เพราะการวางผังเมืองต้องตอบสนองความต้องการและความเหมาะสมกับเงื่อนไขปัจจัยแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง โดยส่วนกลางไม่แทรกแซงในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น เพียงแต่รัฐสามารถควบคุมผังเมืองโดยใช้กลไกของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดว่าในการวางและจัดทำผังเมืองทุกประเภทต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักการทั่วไปด้านการผังเมือง โดยมีกลไกทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของการผังเมืองว่า สอดคล้องกับหลักทั่วไปด้านผังเมือง หรือนโยบายหรือโครงการเพื่อประโยชน์ของชาติหรือไม่รวมถึงการเพิกถอนกรณีการออกผังเมืองที่เป็นการกระทำทางปกครองต่อศาลปกครองได้ด้วย

2) ประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับภาพแต่มีผังการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเจาะจงที่เรียกว่า “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (Directives territoriales d'aménagement-DTA) จัดทำในระดับภาค อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐหรือราชการส่วนกลางที่เข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือและมีผลบังคับใช้เมื่อรัฐกฤษฎีการับรองแต่ผังพัฒนานี้ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของภาค เพราะมีวัตถุประสงค์บนพื้นที่เฉพาะเจาะจง เช่น เรื่องการพัฒนาการโยธาและสาธารณสุขปโลก ด้านคมนาคมขนส่ง เรื่องการพัฒนาพื้นที่กระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษในระดับภาค เป็นผังที่มีผลบังคับเหนือผังเมืองระดับท้องถิ่น ดังนั้นหากเทศบาลกำหนดผังเมืองขัดกับ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) ผังเมืองที่ออกโดยเทศบาลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2.2 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมือง ที่เป็นผังเมืองทั่วไป และผังสำหรับพื้นที่พิเศษ ดังนี้

1) ผังเมืองระดับเหนือเทศบาล เป็นผังเมืองทั่วไป เรียกว่า “แผนสอดคล้องในพื้นที่” (Schemas de coherence territoriale-SCOT) เป็นผังเมืองที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน โดยรวมตัวกันเป็นองค์กรมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลจัดทำแผนสอดคล้องในพื้นที่ที่เป็นเอกสารกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางทั่วไปในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ของเทศบาลต่าง ๆ มีลักษณะเป็นแผนและผัง โดยกระบวนการจัดทำ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) ต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันในระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน เพื่อนำความเห็นจากการปรึกษาหารือ ทำเป็นเอกสารสู่กระบวนการปรึกษาหารือ เมื่อมีการใช้ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) บังคับแล้ว “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” (DTA) มีศักดิ์และผลทางกฎหมาย

เหนือผังเมืองท้องถิ่น (SCOT) และโครงการต่าง ๆ ในการดำเนินการบริการจัดการใช้พื้นที่ด้านการผังเมือง

2) ผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาล เป็นผังเมืองที่มองชุมชนเมืองภายในเขตเทศบาลและวางกฎเกณฑ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยการกำหนดรายละเอียดเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของเทศบาลและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการ อาจมีการร้องขอหน่วยงานของรับเข้ามาช่วยเหลือด้านวิชาการและมีคณะทำงานที่เป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสียภายหลังการอภิปรายกำหนดทิศทาง ต้องได้รับการพิจารณาและรับรองจากสภาเทศบาลก่อนนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด จึงนำโครงการที่ได้รับการรับรองนำไปให้ประชาชนพิจารณา แล้วจึงนำเสนอสภาตำบลเพื่อให้ที่ประชุมมีมติรับรองต่อไป กรณีการรับรองผังเมืองท้องถิ่น (PLU) มีผลเป็นการโอนอำนาจการอนุญาตด้านผังเมืองไปยังท้องถิ่น โดยนายกเทศมนตรี จะใช้อำนาจในนามเทศบาลมิใช่ในนามของรัฐ จึงเป็นการโอนความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ผังเทศบาล (SCOT) เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาล แต่เป็นเทศบาลที่ไม่มีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีสภาพเป็นชนบทหรือไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) ได้โดยผังเทศบาล (SCOT) เป็นเอกสารที่ระบุวิธีการบังคับใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปว่า ด้วยการผังเมือง การจัดทำผังเมืองเทศบาล (SCOT) ต้องสอดคล้องกับแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (DTA) เมื่อเทศบาลมีผังเทศบาล (SCOT) ใช้บังคับ นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจในนามเทศบาลในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่สอดคล้องกับผังเทศบาล (SCOT)

4) แผนเพื่อการพัฒนาทางพาณิชย์ (Schema de developpment comercial) เป็นผังสำหรับพื้นที่พิเศษจัดทำโดยหน่วยงานระดับจังหวัดเรียกว่า ผังเมืองด้านพาณิชย์

5) เขตคุ้มครองสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์และสถานที่สำคัญ เป็นผังสำหรับพื้นที่พิเศษเป็นเขตอนุรักษ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าโดยเฉพาะเขตในกลางเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดการ

3.2.3 การควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาล

การควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาล โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับศาลปกครองในกรณีเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของผังเมือง การกำหนดโครงการต่าง ๆ การใช้อำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง

ว่า ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือกระทำเกินอำนาจหรือไม่ นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมคือ ศาลแพ่งและศาลอาญา กรณีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง เช่น ศาลแพ่งและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเอกชน ที่กระทบต่อบุคคลที่สามเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองหรือศาลอาญาจะพิจารณาความผิดทางอาญาตามที่ปรากฏในกฎหมายผังเมือง

3.2.3.1 คดีปกครอง

3.2.3.2 การพิจารณาโตศาลปกครอง คดีที่ขึ้นศาลปกครอง

3.2.3.3 การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

3.2.3.4 ผลการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง

3.2.3.5 คดีเกี่ยวกับการเรียกให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบและเยียวยา

3.2.3.6 คดีแพ่ง

3.2.3.7 คดีอาญา

มาตรการและกฎหมายผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการวางผังเมืองมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) หรือประมาณ พ.ศ. 2394-2411 เนื่องจากอาณาเขตของเมืองได้ขยายจากคูเมืองออกไปจนถึงคลองโอ่งอ่าง คลองบางลำพูและจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ปัญหาของเมืองเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนกรุงเทพฯ รัชกาลที่ 4 ทรงเริ่มออกประกาศพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเพราะใช้บังคับแก่ราษฎรทั่วไป ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิด เพื่อป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมพระนคร ในประกาศแต่ละฉบับจะแทรกเหตุผลแห่งการออกไว้ด้วยและในสมัยต่อมาได้มีประกาศและกฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับสำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหาของเมืองตามลำดับ ตลอดจนมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะของบ้านเมืองจนถึงปัจจุบันนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง

แนวคิดในการสร้างผังเมืองล่วงหน้า มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในยุทธศาสตร์ เช่น การสร้างคูเมือง กำแพงป้องกันเมือง แต่เป็นการกระทำเฉพาะพื้นที่ มิได้ครอบคลุมเขตเมืองทั้งหมด มาประกอบการวางผังและการผังเมืองในยุคนั้นเป็นการเฉพาะอาคารหรือกลุ่มของอาคารเพื่อการ

สถาปัตยกรรม มิได้รวมเอาระบบเมือง ซึ่งได้แก่ ถนนหนทางและความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ใกล้เคียงเข้ามาประกอบการพิจารณา

กฎหมายผังเมืองฉบับแรกของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ.2495 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 มีจำนวน 29 มาตรา ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้ “การวางผังเมืองเพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้แผ่นดินไหว หรือภัยพิบัตินานหรือเพื่อบูรณะที่ดินหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุจริตกษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหวหรือภัยพิบัตินานหรือเพื่อบูรณะที่ดินหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้หรือจัดให้มี หรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุจริตกษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจเพิ่มมากขึ้น ปัญหาของเมืองเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของนครกรุงเทพฯ รัชกาลที่ 4 ทรงเริ่มออกประกาศพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็นกฎหมาย เพราะใช้บังคับแก่ราษฎรทั่วไป ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิด เพื่อป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมพระนคร ในประกาศแต่ละฉบับจะแทรกเหตุผลแห่งการออกไว้ด้วยและในสมัยต่อมาได้มีประกาศและกฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับสำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหของเมืองตามลำดับ ตลอดจนมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะของบ้านเมืองจนถึงปัจจุบันนี้

ต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้ในจังหวัดสุรินทร์ในปี 2496 กรมโยธาเทศบาลได้ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ.2495 ในท้องที่ตำบล ในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ.2497 กำหนดเจ้าหน้าที่และระยะเวลาจัดทำโครงการผังเมืองเจ้าพนักงานการผังเมืองตามความในมาตรา 2 พร้อมด้วยข้อบัญญัติตามมาตรา 7 เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จได้มีประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับโครงการผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2497 และไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับโครงการผังเมืองตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

ขณะที่การผังเมืองสมัยปัจจุบันได้รับการช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ผ่านองค์การยูซอม (United states operation mission-USOM) ในปี พ.ศ.2501 ให้มีการจัดทำโครงการผังเมืองกรุงเทพ-ธนบุรี ขึ้น โดยมีกรอบงานที่เป็นพื้นฐานในการจัดทำโครงการพัฒนาเมืองด้านกายภาพ เช่น ระบบประปา ระบบระบายน้ำ ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบสถานศึกษา ระบบการกำจัดของเสีย เพื่อให้ถูกต้องและตามความจำเป็นในอนาคต โดยคณะผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษา

วิเคราะห์รายละเอียดต่างเป็นเวลานานถึง 3 ปี จึงได้จัดทำ “ผังเมืองนครหลวง” (Greater Bangkok plan 2503) และเสนอกระทรวงมหาดไทย โดยรายงานและผังฉบับนี้มีชื่อเรียกว่า “ผังลิทซ์ฟิลด์”

ในปี 2504 กรมโยธาเทศบาลได้เสนอให้มีการจัดตั้ง สำนักผังเมือง เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับผังเมืองหลวงและหน่วยงานกลางในการวางผังทั่วราชอาณาจักรและได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2505 และปี 2507 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าเมื่อได้จัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำแผนโครงการผังเมืองทั่วราชอาณาจักร จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบทฯ ยังมีข้อบกพร่องที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลได้ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายและการเสนอสภาหลายครั้ง แต่ด้วยเหตุการณ์ทางการเมืองจึงไม่ได้รับความเห็นชอบ จนกระทั่งปี 2517 นายไพจิตร เอื้อทวีกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ....ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยอาศัยร่างเดิมของกระทรวงมหาดไทย และสามารถประกาศใช้บังคับเมื่อปี 2518 โดยมาตรา 4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนที่มีเจตนารมณ์ในอันที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่ดินงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติการพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคมตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุประสงคที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีเพื่อบรรลujetนารมณ กำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ 47 การวางผังเมืองรวมซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นผังเค้าโครงกว้าง ๆ และการวางผังเมืองเฉพาะวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังรายละเอียดเฉพาะบริเวณเมื่อพิจารณาตามเนื้อหาแล้ว ผังเมืองรวมเป็นการวางผังที่มีเนื้อหาสอดคล้องต่อการนำมาดำเนินการใช้บังคับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ

หากพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการผังเมืองไว้หลายฉบับ ได้แก่ มาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 39 มาตรา 47 มาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 33 มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 36 มาตรา 43 มาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2434 มาตรา 36 มาตรา 49 มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายผังเมืองเป็นการ

จำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการของประชาชน

1.1 การวางผังเมืองรวม

การวางผังเมืองรวม มาตรา 4 แห่งราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดความหมายไว้ว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภคบริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง โดยองค์ประกอบของผังเมืองรวมต้องประกอบด้วย

- 1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- 2) แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม
- 3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ พร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้ แผนผังการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังโครงการกิจการสาธารณสุขปโภค

- 4) รายการประกอบแผนผัง

- 5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

1.2 เนื้อหาของผังเมืองรวม

เนื้อหาผังเมืองรวมที่จะอธิบายต่อไปนี้จะเน้นไปที่แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้ ประกอบนโยบายการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางและรูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับอนาคต โดยเนื้อหาของผังเมืองดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง

- 1) รูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ที่ตั้งของหน่วยกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันของกิจกรรมเหล่านั้น ปัจจัยเหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัวและรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต

- 2) แนวโน้มของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคตจะเป็นแนวทางในการคาดการณ์ใช้ที่ดินของเมือง

- 3) ลักษณะและรูปแบบการใช้ที่ดินสำหรับเมืองในอนาคตขึ้นอยู่กับ

(1) วัตถุประสงค์ของการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับแผนการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และแผนพัฒนาที่ชนบทที่อยู่โดยรอบ

(2) ข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพซึ่งมีผลต่อการพัฒนาขยายตัวของเมืองและมีผลต่อรูปแบบและโครงสร้างของเมือง

(3) ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งนักผังเมืองจะเป็นผู้กำหนด โดยพิจารณาความสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนเนื้อหาของนโยบายการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ควร จะทำการพัฒนาปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต การกำหนด รูปแบบการใช้ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกำหนดในลักษณะที่เป็นเพียง Conceptual diagram มิได้ เป็นแผนผังการใช้ที่ดินตายตัว การกำหนดมาตรฐานความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ในแง่ของความ หนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ การใช้เนื้อที่อาคารต่อประชากร สัดส่วนของพื้นที่ว่างต่ออาหาร และการกำหนดที่ตั้งและปริมาณของสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่จำเป็นสำหรับชุมชน

4) ขั้นตอนของการวางผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายในรูปกฎกระทรวงนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกฉบับหนึ่งฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะออกหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ มีขั้นตอนใน การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังนี้

1) การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

(1) แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แจ้งจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

(3) โฆษณาวิทยุ หนังสือพิมพ์

(4) ปิดประกาศเขตเชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น

(5) ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1

(6) วางและจัดทำผังเมืองรวม

(7) ปิดประกาศผังเมืองรวมเชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2

(8) ปรับปรุงผังเมืองรวม

(9) เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

(10) ปิดประกาศผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนด

(11) รับคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย

(12) พิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย

(13) แก้ไขปรับปรุงตามที่คณะกรรมการผังเมืองสั่งการ

(14) เสนอรัฐมนตรีประกาศกฎกระทรวง

2) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวางผังเมืองรวม เพื่อป้องกันสิทธิและเสรีภาพตลอดจนประโยชน์อันชอบธรรมของตนเอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยหน่วยงานที่วางผังเมืองรวมจะต้องดำเนินการปิดประกาศแผนที่ แผนผังและอาคารต่าง ๆ ณ สถานที่ต่าง ๆ เช่น สถานที่ราชการเป็นต้นและจัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันซึ่งมีจำหน่ายในท้องถิ่นนั้นเป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง49 ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบก่อนที่จะมีการเสนอความเห็นให้หน่วยงานที่วางผังเมืองรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

3) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนการคุ้มครองประโยชน์ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนนี้ คือ การกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนตามกระบวนการกฎหมายมหาชน ได้แก่ การพิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย การอุทธรณ์หนังสือแจ้งความของคณะกรรมการผังเมือง

4) ขั้นตอนการใช้บังคับผังเมืองรวม

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมปกติจะมีอายุใช้บังคับ 5 ปี และเมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้เมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรมนั้น

กล่าวโดยสรุป ในการดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ ดังนี้

1) การโฆษณาให้ราษฎรทราบ โดยมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ กำหนดว่า เมื่อจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่นใด จะต้องมีการโฆษณาให้

ประชาชนทราบ โดยจะต้องโฆษณาทั้งทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องถิ่นนั้น และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และจะต้องมีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

2) การปรึกษาหารือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องถิ่นที่จะมีการจัดทำผังเมืองรวมแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาเพื่อมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่จะจัดทำขึ้นนั้น

3) การเสนอคณะกรรมการการผังเมือง เพื่อพิจารณาผังเมืองที่วางและจัดทำเสร็จแล้วตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

4) การปิดประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูผังเมืองรวมตามมาตรา 23 และ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งบัญญัติให้มีการปิดประกาศเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น ทั้งนี้ โดยอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการผังเมืองดังกล่าว

5) การปฏิบัติตามผังเมืองรวม

การปฏิบัติตามผังเมืองรวมนั้น เมื่อมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในเขตเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนและผลกระทบต่อการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผู้มีอำนาจในการจัดวางผังเมืองและผลกระทบต่อการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินหรือการประกอบกิจการของเอกชนจากการดำเนินการดังกล่าวดังนี้

ก ผู้มีอำนาจจัดวางผังเมืองรวม

ในเรื่องการวางผังเมืองนั้น องค์กรที่มีอำนาจ ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นและในกรณีที่เขตแห่งผังเมืองนั้นคาบเกี่ยวบริเวณของเขตปกครองหลายท้องถิ่น คณะกรรมการผังเมืองจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นที่เดียวหรือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวมและจะกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแต่ละท้องถิ่นที่จะต้องจ่ายตามส่วนที่ตนได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอคำแนะนำจากกรมโยธาธิการและการผังเมืองในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและการผังเมืองให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ขอมานั้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า องค์กรผู้มีอำนาจในการวางผังเมืองรวมประกอบด้วยองค์กรหลัก 2 องค์กร คือ

- 1) กรมโยธาธิการและผังเมือง
- 2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการวางผังเมืองรวม

ข การใช้บังคับตามผังเมืองรวม

การใช้บังคับตามผังเมืองรวมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเป็นไปตามสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท 51 จะเป็นแผนผังที่แสดงให้เห็นถึงการแบ่งพื้นที่ภายในเขตผังเมืองรวมออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้สีเป็นสัญลักษณ์ประกอบเพื่อให้แผนผังนั้นดูได้ง่ายขึ้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการแบ่งใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของผังเมืองแต่ละแห่ง โดยอาจมีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละผังเมืองมากหรือน้อยแตกต่างกันก็ได้ตามความเหมาะสมและการใช้ประโยชน์ที่ดินเหล่านี้จะส่งผลต่อการประกอบกิจการและการก่อสร้างอาคารของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยตรง เพราะจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั่นเอง

- 2) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง

แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่งเป็นแผนผังอีกฉบับหนึ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาพื้นที่และถือเป็นองค์ประกอบด้านเนื้อหาของผังเมืองรวมในแผนผังดังกล่าวจะมีการกำหนดแนวถนน 2 ลักษณะ คือ

- (1) ถนนเดิมที่มีการขยายเขตทาง เป็นการกำหนดให้มีการขยายเขตทางจากแนวถนนที่มีอยู่แล้วในพื้นที่วางผังเมืองรวม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการขยายเขตทางจากแนวถนนที่มีอยู่แล้วในพื้นที่วางผังเมืองรวม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีการขยายเขตทางอาจจะต้องมีการพิจารณาความเป็นไปได้และการเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนสำหรับการกำหนดการถอยร่นเพื่อที่จะได้ก่อสร้างถนนในอนาคต โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการสำรวจแบบก่อสร้างต่อไป

(2) ถนนโครงการ เป็นถนนที่กำหนดให้มีการก่อสร้างใหม่ในพื้นที่ว่างเพื่อช่วยเชื่อมโยงการจราจรตามหลักด้านผังเมือง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การแบ่งพื้นที่ในเขตผังเมืองออกเป็นบริเวณต่าง ๆ ทำให้สิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตผังจะถูกจำกัด กล่าวคือ จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ เช่น ถ้ามีที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตที่กำหนดเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินก็ต้องใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นโรงงานอุตสาหกรรม และคลังวัตถุระเบิด เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะใช้ตามใจชอบไม่ได้ ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ในหัวข้อที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ในการจัดวางผังเมืองของไทยและของต่างประเทศที่ยกมาข้างต้นนั้น มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น ผังเมืองของอเมริกา การวางแผนและผังจะปรากฏอยู่ทุกระดับยกเว้นระดับประเทศ โดยในระดับมลรัฐและภาคที่ประกอบด้วยกลุ่มเคาน์ตีจะเป็นแผนนโยบายที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและผังระดับพื้นที่เล็กลงไป ได้แก่ เคาน์ตี ภาคมหานครและเมือง โดยการวางแผนและผังจะทำงานในลักษณะแผนที่ครอบคลุมทุกสาขาซึ่งประกอบไปด้วยวิสัยทัศน์นโยบายและแผนงานที่จะทำให้แต่ละสาขาและผังที่เป็นแผนที่การใช้ที่ดิน ในอนาคตซึ่งจะเป็นฐานในการสร้างผัง กำหนดย่าน (Zoning map) ซึ่งจะนำไปใช้ควบคู่กับข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน แต่สำหรับประเทศไทยนั้นมีการวางแผนทุกระดับยกเว้นภาคมหานคร อย่างไรก็ตาม แผนที่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับเมืองที่ประเทศไทยมีอยู่ จะอยู่ในลักษณะแผนพัฒนา ไม่ใช่ลักษณะของแผนที่ครอบคลุมทุกสาขาดังเช่นที่ทำในสหรัฐอเมริกา ส่วนเรื่องของการวางผังเมืองนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีมีการวางผังในระดับยกเว้นระดับเมือง แต่ผังที่ทำก็ไม่ใช่ผังที่รวมอยู่ในแผนที่ครอบคลุมทุกสาขาอย่างที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกเช่นกัน แต่จะเมืองประกอบเพียง 3 เรื่อง คือ การใช้ที่ดิน การคมนาคม และการสาธารณูปโภค แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ในลำดับแรกจะมีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อวางกรอบนโยบายเป็นการทั่วไปในการจัดทำผังเมืองรวม ส่วนในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ.1909 (Town and country planning Act 1909) และเช่นเดียวกันกับในประเทศไทยที่มีการออกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ต่อจากนั้นในการดำเนินการจัดวางผังเมืองก็จะมี

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยในประเทศสหรัฐอเมริการัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่นขึ้น แต่จะมีสาระสำคัญที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง ถนน พื้นที่ของภาครัฐ สถานที่ราชการสาธารณูปโภค และข้อบัญญัติควบคุมย่าน ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองของท้องถิ่นดังกล่าวจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของท้องถิ่น ในประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษก็มีการจัดทำแผนผังท้องถิ่นของหน่วยงานท้องถิ่นโดยประกอบด้วย ระบบการผังเมืองสองระดับ คือ แผนผังโครงสร้างและแผนผังท้องถิ่น ซึ่งแผนผังโครงสร้างจะจัดทำโดยสภาท้องถิ่นภายใต้กรอบ PPG และ RPG ซึ่งประกอบด้วยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เช่น การพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น และจะมีการทบทวนทุก 5 ปี ส่วนแผนผังท้องถิ่นเป็นผังกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินในระยะ 10 ปี สอดคล้องกับแผนผังโครงสร้างที่ได้รับการยอมรับและอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว แผนผังท้องถิ่นประกอบไปด้วย นโยบายและแผนผังการใช้ที่ดิน และรายละเอียดประกอบผัง และแผนผังเฉพาะสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยประกอบด้วยแผนผังปฏิบัติการ แผนผังอำเภอ และแผนผังหมู่บ้าน หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือบังคับ ที่เรียกว่า Enforcement notice ไปยังผู้ฝ่าฝืน โดยหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองกฎหมายให้สิทธิเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีได้ แต่หากไม่มีการอุทธรณ์ก็จะมีผลบังคับ ผู้ฝ่าฝืนต้องระงับการกระทำหรือต้องรื้อถอนการนั้นตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดในหนังสือบังคับ หากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญาและเช่นเดียวกันในประเทศไทยก็มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นที่มีการจัดวางผังเมือง โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกร่วมกันระหว่างคณะกรรมการผังเมืองส่วนท้องถิ่นและกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินและเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตของการจัดวางผัง ซึ่งหากเจ้าของที่ดินไม่พอใจการข้อกำหนดดังกล่าว ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ อันเป็นกฎหมายแม่บทและหากข้อกำหนดตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะมีมาตรการบังคับในทางปกครองต่าง ๆ แก่เจ้าของที่ดิน

2. มาตรการทางกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีแนวคิดด้านการสร้างเมือง โดยมีผังล่งหน้ามาตั้งแต่นั้นในอดีตเพื่อประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ เช่น การสร้างคลองคูเมือง กำแพงป้องกันเมือง การสร้างบ้าน

สร้างเมืองในอดีตนี้ก็มีการวางแผนล่วงหน้าอยู่แล้ว แต่เป็นโครงการเฉพาะพื้นที่ เป็นบริเวณย่อย ๆ มิได้ครอบคลุมเขตเมืองทั้งหมด มาประกอบการในการวางแผนและหลักการผังเมืองในยุคนั้นก็เป็นเฉพาะตัวอาคารหรือกลุ่มขนาดอาคารในด้านสถาปัตยกรรม มิได้รวมเอาระบบเมือง ซึ่งได้แก่ ถนนหนทางและความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ใกล้เคียงเข้ามาประกอบการพิจารณา

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง และผังชนบท พ.ศ.2495 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 มีทั้งหมด 29 มาตรา ซึ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการวางผังเมืองเพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพราะไฟไหม้แผ่นดินไหวหรือภัยพิบัติอย่างอื่นหรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบท อันระบุเขตไว้หรือจัดให้มีหรือจัดได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุขลักษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจหรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจทางธรรมชาติรวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

จนกระทั่งปี พ.ศ.2517 นายไพจิตร เอื้อทวีกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ....ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยอาศัยร่างเดิมของกระทรวงมหาดไทย พิจารณาค้นขึ้นตอนการตรากฎหมายตามลำดับ จนสามารถประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมืองเมื่อปี พ.ศ.2518

2.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เปิดกว้างและมองการณ์ไกลในอันที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน โดยได้กำหนดค่านิยมของการผังเมืองไว้ดังนี้ คือ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสุขลักษณะความสะดวกสบาย เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม ตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4)

พระราชบัญญัติการวางผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนที่มีเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 คือ

มีเจตนารมณ์ในอัน ที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบและให้สอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม การ

บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสุขลักษณะความสะอาดสบายเพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคมตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุประสงคที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

เพื่อบรรลุตามเจตนารมณ์ กำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ “การวางผังเมืองรวม” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นผังเค้าโครงกว้าง ๆ และ “การวางผังเมืองเฉพาะ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังรายละเอียดเฉพาะบางบริเวณ เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาแล้ว “ผังเมืองรวม” เป็นการวางผังที่มีเนื้อหาสอดคล้องต่อการนำมาดำเนินการใช้บังคับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายการพัฒนาของชาติที่มากที่สุด

การผังเมืองมีนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ซึ่งในระบบเสรีประชาธิปไตย ถือว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้ที่ดำรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น ดังนั้น การที่รัฐจะเข้าควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือการที่รัฐจะเวนคืนเอาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ จึงต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจรัฐไว้ให้สามารถดำเนินการได้

ความเป็นมาของคำว่า “การผังเมือง” ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น คำว่า “การผังเมือง” ไปปรากฏเป็นครั้งแรกอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2507 ที่มาตรา 32 ให้หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในประเด็นที่ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง รัฐย่อมกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการอธิบายของสมาชิกฝ่ายค้านของสภาร่างรัฐธรรมนูญยุคนั้น ปรากฏว่าวนเวียนอยู่รอบ ๆ ปัญหาที่ว่าจะเป็นการไม่เหมาะสมและไม่สมควรอย่างยิ่งหากมอบอำนาจให้แก่เทศบาลเพราะเทศบาลซึ่งเป็นนิติบุคคลธรรมดาอาจจะใช้อำนาจนี้ไปในทางทำลายความสงบสุขของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในเสรีภาพทรัพย์สินและอาจเป็นช่องทางอันไม่สุจริตได้และหากจะให้รัฐดำเนินการเองก็ไม่จำเป็นต้องอ้างเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง เพราะอยู่ในบทบัญญัติที่ว่าเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นอยู่แล้ว ทางฝ่ายรัฐบาลผู้เสนอร่างก็ได้แย้งว่า เคยประสบปัญหาการเวนคืน เพื่อการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาแล้วโดยถูกโต้แย้งว่ารัฐไม่มีอำนาจในการไปจับไล่ โยกย้ายประชาชนที่จะอยู่อาศัยในเคหสถาน หรือในที่ดินของตนเองเพื่อการปรับปรุงดังกล่าว เป็นการขัดต่อสิทธิของ

ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องบัญญัติเกี่ยวกับการผังเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งกว่านั้นยังจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการสร้างเมืองใหม่แบบอย่างประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษหรือออสเตรเลีย เพื่อแก้ปัญหาของเมืองหลวงได้ด้วย และในที่สุด “การผังเมือง” ก็ได้มีโอกาสเข้าไปปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ.2511 เป็นต้นมาดังนี้คือ (เฉลิม แก้วกั้งวาล, ม.ป.ป, หน้า 11)

2.2 กฎหมายหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมโดยใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามกฎหมายอื่นของต่างประเทศนั้น ยกตัวอย่างกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรอังกฤษก็จะพบว่า มีการนำกฎหมายอื่นเข้ามาควบคุมในหลายลักษณะ เช่น การควบคุมโดย The town and country planning Act 1990 แล้วยังมีพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอีกหลายฉบับ เป็นต้นว่า Housing Act 1980, Water industry Act 1991, Water resource Act 1991 environment Act 1995, Land drainage Act 1991, Harbours Act 1964 ซึ่งกฎหมายดังกล่าว เป็นการควบคุมด้วยการนำหลักเรื่องการวางแผนควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอันมีอยู่ด้วยกันสามกลุ่มกฎหมาย ดังนี้

2.2.1 กฎหมายในกลุ่มเกี่ยวกับที่ดิน

ปัญหาการควบคุมเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินนั้น มีกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่สามพระราชบัญญัติด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2542 ดังนี้

2.2.2 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยาม “การพัฒนาที่ดิน” หมายถึง เป็นการกระทำการใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้นและหมายความรวมถึงการปรับปรุงที่ดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อรักษาคุณธรรมชาติหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินจึงแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก การพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นการกระทำต่อดินหรือที่ดินหรือเพื่อมุ่งประสงค์จะเพิ่มคุณภาพของดินหรือเจตนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น

ลักษณะที่สอง การกระทำที่เสื่อมโทรมขาดความอุดมสมบูรณ์จากการใช้ประโยชน์โดยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำและแก้ไขเพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้ใช้ได้หรืออนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณที่เสื่อมโทรมและใช้ดินที่ไม่ถูกลักษณะ

ลักษณะที่สาม คือ การปรับปรุงดินหรือน้ำที่ขาดความอุดมสมบูรณ์อยู่ตามธรรมชาติหรือที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การอนุรักษ์ดินและน้ำตามพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน^๑ มีจุดมุ่งหมายเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น เมื่อได้มีการทำการพัฒนาที่ดินบริเวณใดแล้ว ก็ต้องประกาศเป็นเขตพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร การที่จะดำเนินการใด ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตรในเขตดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ ขณะเดียวกันการวางแผนที่ดินในเขตพัฒนาที่ดินจะมีการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การที่จะดำเนินการใด ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตรในเขตดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ ขณะเดียวกันการวางแผนที่ดินในเขตพัฒนาที่ดินจะมีการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับการใช้ประโยชน์ที่ดินและจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ดังกล่าวสูงสุด ดังนั้น เมื่อมีการประกาศเขตพัฒนาที่ดินแล้ว จะนำที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ไปก่อสร้างเป็นโรงงาน ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายการพัฒนาที่ดิน

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินนั้น เนื่องจากเพื่อให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจที่จะกำหนดขอบเขตของขอบเขตบริเวณของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เสนอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อออกเป็นมติและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการไม่มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรงที่จะไปบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม แม้จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม ก่อให้เกิดปัญหามากมาย เช่น เมื่อได้มีการพัฒนาที่ดินแล้วมีการนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจัดสรรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพิ่มกิจกรรมอื่น ๆ ขณะเดียวกันมาตรการตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน^๑ ก็ยังมีความบกพร่องในด้านเนื้อหาสาระโดยขาดมาตรการบังคับ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงสมควรที่จะกำหนดให้มีเขตคุ้มครองเกษตรกรรม ซึ่งห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตนี้ในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง^๑

ดังนั้น แม้จะมีการควบคุมโดยพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฯ เมื่อนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ เห็นได้ว่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.2.3 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2518

หลักใหญ่ในการจัดรูปที่ดิน อาจแยกเป็น 2 ประการ คือ การจัดรูปการถือครองที่ดิน (Consolidation of holding) อันได้แก่ การจัดแบ่งลักษณะของที่ดินเสียใหม่มิให้ถือครองกระจัดกระจายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและการจัดรูปการใช้ที่ดิน (Consolidation of land use) อันได้แก่ การจัดรูปขนาดการถือครองที่ดินและหน่วยในการผลิตให้สัมพันธ์ได้สัดส่วนกันโดยมีการแยกกันหรือรวมกันเพื่อให้หน่วยการผลิตแต่ละหน่วยได้ถือครองที่ดินตามขนาดที่เหมาะสมกับประเภทของการดำเนินงานของหน่วยการผลิตนั้น เช่น การผลิตในระบบครอบครัว ที่ดินในการถือครองต้องเล็กกว่าในกรณีการทำงานในรูปของสหกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้การจัดรูปที่ดินยังมีความหมายกว้างขวางรวมถึงการแบ่งการใช้ที่ดินโดยทั่วไปในชุมชนด้วย เช่น กำหนดว่า ส่วนใดควรเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนใดควรเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่วนใดเป็นถนน ทางระบายน้ำหรือตลาดและอื่น ๆ เป็นต้น (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, 2538, หน้า 216)

หากพิจารณาถึงความหมาย การจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 4 บัญญัติว่า การดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแห่งเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิต และการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย

องค์กรที่มีหน้าที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ สำนักงานจัดรูปที่ดินอยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง คือ การควบคุมดูแลกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 ซึ่งมีมากมายหลายประการ

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในด้านการพิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศตามมาตรา 25 เพื่อสำรวจว่าควรดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่และอย่างไร ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดินระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอมา ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับผลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 43

ดังนั้น เมื่อนำกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในกฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ที่ดิน เห็นได้ชัดว่า ที่ดินที่มีการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นพื้นที่ที่เป็นชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) หากมีการจัดรูปที่ดินในตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับผลเมืองใช้ร่วมกันก็จะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสถานที่ราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดจากการนำกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมาใช้ได้แก่ กรณีที่ไม่มีประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำผังเมืองรวมหากไม่มีการประสานงานที่ดีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจจะไม่ทราบว่า เป็นเขตจัดรูปที่ดินอาจมีการนำที่ดินไปจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้

2.2.4 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2542

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ เดิมมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ โดยเหตุผลในการประกาศใช้ นอกจากอ้างความไม่เหมาะสมและสมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินที่จัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ การจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจในการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด ทั้งกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน

การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วจะมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย ตามมาตรา 4 บทบัญญัติดังกล่าวค้ำึงถึงจำนวนแปลงที่ดินเป็นประการสำคัญ ส่วนเนื้อที่ของแปลงที่ดินจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดก็ตาม ถ้ามีจำนวนแปลงย่อยตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปก็ย่อมอยู่ในนิยามจัดสรรที่ดินแล้ว (ไพโรจน์ อารักษ์ยา, 2544, หน้า 30)

องค์กรที่มีอำนาจในการจัดสรรที่ดิน ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางตามมาตรา 12 และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดตามมาตรา 13 โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินจังหวัดตามมาตรา 13 โดยพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ดินกลาง
- (2) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (3) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งการจัดสรรที่ดินต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 21 หากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มาใช้บังคับกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม กรณีมีการขออนุญาตจัดสรรที่ดินในแปลงที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่ได้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจัดสรรที่ดินฯ ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

- (1) เมื่อมีผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดิน ก็จะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในที่นี่ได้แก่ สำนักงานที่ดินท้องที่ที่แปลงที่ดินตั้งอยู่ ซึ่งอาจเป็นสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) และสำนักงานที่ดินสาขา (ส่วนแยก)

(2) เมื่อหน่วยงานรับคำขอแล้วก็ต้องดำเนินการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ และต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ เว้นแต่มีเหตุอันสมควรกรณี พิจารณาไม่แล้วเสร็จและไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ได้รับความเห็นชอบในการ จัดสรรนั้นแล้ว

(3) ในปัจจุบันผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต ได้แก่คณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดขึ้นอยู่กับที่ดินที่ขออนุญาต จัดสรรนั้นต้องอยู่ในเขตพื้นที่ใด

(4) การพิจารณาอนุญาตของผู้มีอำนาจต้องตรวจสอบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้คือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ว่าในพื้นที่ที่มีการขออนุญาตจัดสรรนั้น ได้มีข้อกำหนดห้าม จัดสรรที่ดินไว้หรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบคณะกรรมการอาจมีหนังสือสอบถามไปยังคณะกรรมการ ต่าง ๆ หรือไปยังสำนักโยธาธิการและผังเมืองก็ได้

2.3 กฎหมายในกลุ่มที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายควบคุมหรือกำหนดมาตรการในการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้สอยอาคารและใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนเมืองเพื่อประโยชน์ แห่งความปลอดภัยและประโยชน์สุขอื่น ๆ ของชุมชนนั้น ๆ ในด้านที่เกี่ยวกับอาคารโดยตรง กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานและออกแบบก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารได้มีอาคารที่มั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะมีประสิทธิภาพในการ ป้องกันอัคคีภัยและภัยอื่น ๆ สำหรับอยู่อาศัย นอกจากนั้นยังเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการ ออกแบบและก่อสร้างอาคารพิเศษหรืออาคารขนาดใหญ่ ตลอดจนควบคุมการใช้และ การเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารประเภทดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยของชุมชนอีกด้วย กล่าวในด้าน ที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคารมีประโยชน์ในด้านการ ควบคุมพื้นที่เป็นไปตามหลักการผังเมือง โดยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดหรือกลุ่มของ อาคาร เงื่อนไขเกี่ยวกับความหนาแน่นของอาคาร เงื่อนไขสำหรับที่จอดรถของอาคาร ตลอดจน กำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลง การใช้อาคาร บางประเภทไว้ด้วย โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมอาคารจึงบังคับใช้เฉพาะในชุมชนที่มีประชากร อาศัยอยู่ค่อนข้างหนาแน่น มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองยิ่งกว่าที่จะบังคับใช้ในชนบทหรือกล่าว อีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะพื้นที่ที่จำเป็นต้องจัดการประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตาม ผังเมืองยิ่งกว่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ทั่วไป

อย่างไรก็ตามปัญหาการความชอบด้วยกฎหมายในกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายพระราชบัญญัติ ดังนี้

2.3.1 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

เมื่อมีประกาศกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4) เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งผลจากการจัดทำข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว ทำให้ต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาพิจารณาประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคารรวมทั้งการใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยตรงเข้าประกอบการพิจารณา กล่าวคือ เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินประสงค์จะก่อสร้างอาคารจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อออกใบอนุญาตตามมาตรา 21 (มาตรา 21 ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ) ประกอบมาตรา 25 วรรคแรก (มาตรา 25 ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอฯฯ โดยในการตรวจสอบการอนุญาตนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจสอบว่าอาคารที่ขออนุญาตขัดกับกฎหมายควบคุมอาคารและกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ ถ้าขัดแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก็จะต้องไม่อนุญาต โดยไม่ต้องพิจารณารายละเอียดของแบบแปลนอาคารตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนั้นจะต้องตรวจสอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายที่กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่ก่อสร้างเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2466, พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ.2478, พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 หรือกฎหมายที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพหรือลักษณะของอาคารที่จะก่อสร้าง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นต้น (บุรินทร์ โชคเกิด และวิบูลย์ ทิพย์โสทธิ, 2534, หน้า 127) อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างอาคารในปัจจุบัน นอกจากวิธีการขออนุญาตแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะก่อสร้างอาคารยังสามารถแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 39 ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารและคำนวณอาคาร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมและจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมและจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่า ตนเป็นผู้ออกแบบอาคารเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารหรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(2) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร
ในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงาน
ท้องถิ่นออกไปรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้น
ภายในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งเริ่มเนินการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร
ตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ให้นำมาตรา 38 และมาตรา 39 มาใช้บังคับแก่ไปรับแจ้งตามมาตรานี้โดย
อนุโลม) ได้และเมื่อได้แจ้งข้อมูลแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ผู้แจ้งก็สามารถที่จะดำเนินการตามที่
ได้แจ้งความประสงค์ในวันที่ได้รับไปแจ้งได้

กรณีดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารเข้ามาเป็น
มาตรการส่งเสริมในการปฏิบัติตามกฎหมายผังเมือง เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ตรวจสอบ
และไม่มีเวลาออกไปตรวจสอบสถานที่เพียงแต่พิจารณาจากเอกสารเป็นหลักทำให้มีการเลี่ยงกฎหมาย
ทำการก่อสร้างอาคารผิดไปจากที่ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้
ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบภายหลัง ก็ต้องสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งการ
กระทำดังกล่าวก่อให้เกิดภาวะทั้งสองฝ่าย หากฝ่ายเอกชนไม่ยินยอมแก้ไข เจ้าพนักงานท้องถิ่น
ก็ต้องนำกฎหมายควบคุมอาคารตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาใช้บังคับ
หากเอกชนไม่ดำเนินการรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าทำการรื้อถอนได้ ส่วนภาระ
ฝ่ายเอกชนนั้น โดยทั่วไปเชื่อว่าประชาชนจะต้องเคารพกฎหมายและกระทำการต่าง ๆ ที่ไม่มี
กฎหมายห้ามด้วยความสุจริต บางกรณีประชาชนไม่ทราบข้อกำหนดดังกล่าว จึงทำการก่อสร้าง
อาคารผิดไปจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากกว่า 30 ปีแล้ว อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.
2535 ท่ามกลางกระแสความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยมีการปรับปรุงกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ครั้งใหญ่โดยได้ออพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาแทนกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม
พระราชบัญญัติที่สำคัญอย่างน้อย 5 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535
- (2) พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535
- (3) พระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ.2535
- (4) พระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ.2535

(5) พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

ซึ่งกฎหมายที่มีบทบาทสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในไทย กฎหมายที่นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เพราะเป็นกฎหมายที่จัดการกับสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียงและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพยายามสร้างความเป็นเอกภาพ ในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจังจึงมีการปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแก่รายงานให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ทางการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย (Polluter pays principle) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในที่นี้ โดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม พ.ศ.2518 กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่ดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยยกฐานะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษา มาเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน มีกรรมการ 23 คน ในจำนวนนี้ 15 คนเป็นรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสจากกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนอีก 8 คนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากการแต่งตั้งและในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ ระดับเสียงและอื่น ๆ ให้ความเห็นชอบแก่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีพร้อม ๆ ไปด้วยการยกฐานะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานใหม่มาแทนที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเดิม ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยทั้งหมดสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่

การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือและให้กู้ยืมในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสียและในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศที่สำคัญหรือบริเวณที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมซึ่งยังมิได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่จะกระทำในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ ถ้าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ก็ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และ ขจัดมลพิษ ในปัจจุบันได้มีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว 3 พื้นที่และเขตควบคุมมลพิษ 6 พื้นที่ลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของ พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มาตรา 6 บัญญัติให้บุคคลอาจมีสิทธิในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษที่มีสาเหตุมาจากกิจกรรมหรือโครงการของรัฐ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้มาตรา 7 ยังรับรองฐานะขององค์กรเอกชน หรือ NGOs ให้สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะทำให้สามารถขอรับการช่วยเหลือจากราชการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมและการขอเงินอุดหนุนหรือเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของตน