

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ปัญหาทางกฎหมายผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาของกฎหมาย รวมทั้งมาตรการการบังคับใช้ กฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นับว่าเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่มีบทบาทตามขั้นตอนของการพัฒนา ดังนี้ คือ

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองแต่ละท้องที่ สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง แล้วนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำผังเมือง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนและสังคมโดยรวม

2. ขั้นตอนการบัญญัติเนื้อหาสาระที่ต้องปฏิบัติ กฎหมายผังเมืองซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 5 ประการ คือ

- 2.1 วัตถุประสงค์ในการวางแผนและจัดทำผังเมือง

- 2.2 แผนที่แสดงเขตของผังเมือง

- 2.3 แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด

- 2.4 รายการประกอบแผนผัง

- 2.5 นโยบาย มาตรการและวิธีการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง

นอกจากนี้ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมยังมีลักษณะยืดหยุ่นสามารถทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ขณะที่กฎกระทรวงยังมีผลบังคับใช้อยู่ เพื่อปรับเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ประโยชน์แห่งรัฐที่มีอยู่เสมอ

1. ขั้นตอนกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายผังเมือง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการวางและให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานแต่ละหน่วยแต่ละองค์การ ในการจัดให้มีการประสานงานสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิด

ประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม

2. ขั้นตอนการกำหนดการรับฝัดชอบเพื่อควบคุมหรือสนับสนุนเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหรือพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความรับฝัดชอบ ในขั้นตอนนี้กฎหมายผังเมืองกำหนดให้ การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม กระทำในรูปคณะกรรมการ ทั้งยังวาง หลักเกณฑ์ให้ฝัดคติต่อศาลปกครองได้

กฎหมายผังเมืองจึงเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่สามารถทำหน้าที่ เป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นรูปร่างมีผลบังคับในสังคมได้ อย่างจริงจัง แต่การที่จะพัฒนาบ้านเมืองในด้านการวางผังเมือง ยังเป็นไปอย่างไร้ระเบียบ ไม่มีแบบ แผนและสับสน อันก่อให้เกิดปัญหาทางด้านจราจร สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค สุขอนามัย น่าจะมี สาเหตุเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง หรือความไม่ครอบคลุมหรือชัดเจนในการ วิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายผังเมืองจึงได้สรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องบทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับการวางผังเมือง ไม่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบาย ตามกฎหมายผังเมืองมีประเด็น ในเรื่องวิธีการกำหนดกรอบนโยบายโดย

กฎหมายผังเมืองในปัจจุบันได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วน ในมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้กรมโยธา ธิการและผังเมืองให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดง ความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองด้วย ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธา ธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้ว จัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและ จัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการ ประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการ แสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” ซึ่งตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2518) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น ประชาชน ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง โดยการประชุมครั้งแรก เป็นการประชุมภายหลังปิดประกาศเขตแผน ที่ของพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองให้ประชาชนตรวจดูแล้ว ส่วนการประชุมครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อ ๆ ไป จะเป็นการประชุมเมื่อได้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนที่ได้จากการประชุมครั้งแรกมา ประกอบการวางและจัดทำผังเมืองขึ้นแล้ว ดังนั้นในการประชุมแต่ละครั้งจึงมีความสำคัญแตกต่างกัน

ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักผังเมืองก็ได้ดำเนินการจัดประชุม 2 ครั้ง ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงดังกล่าว

การที่กฎหมายผังเมืองปัจจุบันได้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียง 1 ครั้ง เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปได้อย่างกว้างขวางรวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายควรมีต่อเนื่องทุกขั้นตอน การประชุมเพียงครั้งเดียว จะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ไม่อาจทราบเกี่ยวกับข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองที่จัดทำได้ ทั้งไม่อาจโต้แย้งคัดค้านและแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ได้ในขณะที่วางและจัดทำผังเมือง ดังนั้น เพื่อให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนาโดยสมบูรณ์ จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 เกี่ยวกับการจัดประชุมของสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง รวมทั้ง มีหน่วยงานทางวิชาการ ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผังเมือง การวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้ชุมชนได้ตระหนักถึงอันตรายต่าง ๆ โดยมีการแจ้งข้อมูลและแก้ไขปัญหาในเรื่องของโครงสร้างอาคาร ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายในอาคาร ข้อมูลพื้นฐานทางวิศวกรรม สถาปัตยกรรมเกี่ยวกับอาคาร การจัดตำแหน่งอาคาร เพื่อไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทางเสียงและอากาศ นอกจากนี้ในการจัดตำแหน่งของโรงงานอุตสาหกรรม ในชุมชนให้ปลอดภัยจากพิษ ความแออัด ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บของประชาชนในชุมชน

กรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ ปัญหา มาบตาพุด ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการประกาศผังเมืองรวมบริเวณเขตอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ.2546 ที่มีการขยายเขตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยขาดการรับฟังความคิดเห็นจากคนในชุมชน และมีการปิดประกาศแบบหมกเม็ด ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนในระบบนิเวศน์ป่าชายเลนหาดสุชาดา ถูกทำลาย และมีปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย และในกรณีผังเมืองบ้านฉาง เกิดปัญหาในปี 2539 ได้มีการกว้านซื้อที่ดินในบ้านฉาง โดยเหตุผลที่กว้านซื้อเพราะจะนำไปทำเป็นอุตสาหกรรมไมโครคอมพิวเตอร์ ซึ่งสามารถเดินทางจากสนามบินอู่ตะเภาไปลงที่ แฟรงเฟิร์ต ประเทศเยอรมัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว เมื่อปี 2540 มีการเปิดเป็นโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับปิโตรเคมีเข้ามาในบ้านฉาง กลายเป็นพื้นที่สีม่วง จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าข้อมูลที่ให้มากับการปฏิบัติไม่ตรงกับความเป็นจริง จนทำให้ปัจจุบันยังมีปัญหาไม่สามารถตกลงกันได้ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาเรื่องการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารและการขาดความมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อมีการคัดค้านกันรุนแรง ทางนิคมอุตสาหกรรมเอเชียจึงส่งเจ้าหน้าที่ด้านผังเมืองเข้ามาอธิบาย ว่า

ปีโตรเคมีขั้นที่ 1 อันตรายกว่าขั้นที่ 2 และ 3 ซึ่งทางนิคมสัญญาว่าจะไม่สร้างปีโตรเคมีขั้นต้น ทางภาคประชาชนจึงตกลงว่าให้ถอยกันคนละก้าว แต่ในปี 2546 คณะกรรมการผังเมืองกลับมีมติ ลบข้อกำหนดที่เคยตกลงกันไว้ว่าห้ามสร้างปีโตรเคมีขั้นต้น โดยอธิบายว่า ปีโตรเคมีขั้น 2 และ 3 อันตรายกว่าขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ขัดแย้งกับข้อมูลของทางนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย

จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ชัดเจนหรือไม่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งยังไม่มียกเว้นโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ให้ข้อมูลบิดเบือนจากความเป็นจริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ มาตรการทางกฎหมายที่สหราชอาณาจักรอังกฤษนำมาใช้ในการวางรูปแบบผังเมือง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ.1909 (Town and country planning Act 1909) และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและค่าสินไหมทดแทน ค.ศ.1991 (Planning and compensation Act of 1991) เป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติการด้านผังเมืองโดยมีกฎหมายและมาตราอื่น ๆ เสริมให้เข้มแข็งสอดคล้องกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นและสถานการณ์ โดยการวางผังเมืองของสหราชอาณาจักรอังกฤษ มีขั้นตอนของการทำผังเมืองรวม โดยประกอบด้วยขั้นตอนการสำรวจเพื่อจัดทำแผน (Survey) การปรึกษาก่อนเผยแพร่แผน (Pre-deposit consultation) การเผยแพร่แผนให้สาธารณชนตรวจสอบ และให้ความเห็นหรือคัดค้าน (The deposit of proposals) การคัดค้านและการพิจารณาคัดค้าน การตรวจสอบข้อเท็จจริงสาธารณะ (Examination in public) หรือการไต่สวนสาธารณะ (Local inquiry) และการรับแผน (Adoption) ซึ่งจะเห็นว่า การเผยแพร่แผนให้สาธารณชนตรวจสอบและให้ความเห็นหรือคัดค้าน การตรวจสอบข้อเท็จจริงสาธารณะ หรือการไต่สวนสาธารณะนั้น เป็นการดึงบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการวางผังเมือง

นอกจากนี้ของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้ประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสใช้ประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme) ค.ศ.2003 ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมือง โดยเนื้อหาของกฎหมายผังเมืองครอบคลุมหลายเรื่องไม่ได้มุ่งหมายครอบคลุมเฉพาะเรื่องผังเมือง แต่ได้ครอบคลุมเนื้อหาการผังเมืองทั้งหมดอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ กฎหมายนิติบัญญัติ (L) ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายฝ่ายบริหารหรือรัฐกฤษฎีกา (R) ออกโดยสภาแห่งรัฐ และกฎหมายฝ่ายบริหารที่เป็นกฎกระทรวงหรือประกาศของรัฐ (A) โดยหลักทั่วไปของกฎหมายผังเมือง คือความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดมาตรการพัฒนา พื้นที่ชนบทให้มีความผสมผสานกับการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติภูมิทัศน์และการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรมและการป่าไม้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ความผสมผสานด้านสังคม เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานในเมืองและชนบทโดยการกำหนด

เงื่อนไขเรื่องการก่อสร้าง และการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยโดยการคำนึงถึงความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน การคมนาคมขนส่งและการโยธา และการป้องกันการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติ เป็นการคำนึงถึงภัยที่กระทบต่อการวางผังเมือง เช่น ภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ การควบคุมการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากร การควบคุมคุณภาพอากาศ น้ำ และสถานที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งกฎหมาย ตามข้อ L. 110 บรรพ 1 กฎหมายทั่วไปว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อการใช้พื้นที่และผังเมือง ลักษณะ 1 ที่บัญญัติว่า “ดินแดนของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส เป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมของชาติ ซึ่งประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำ จากประเด็นดังกล่าวนี้เองสามารถนำไปสู่การเพิ่มมาตรการเพื่อใช้บังคับให้เกิดประโยชน์ต่อกฎหมายผังเมืองของไทยเพื่อเกิดประสิทธิภาพและเพิ่มมาตรการการบังคับใช้ที่ดีต่อไป

ปัญหาการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนด

เมื่อพิจารณาถึงผังเมืองในประเทศไทยพบว่ามีผังเมืองหลายแห่งที่ได้หมดอายุลงเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่มีกฎหมายควบคุม จนอาจกลายเป็นอนาธิปไตยในการใช้ที่ดินในประเทศไทย ยังผลเสียแก่สังคมในวันหน้า ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย บจก.เอเจนซี โฟร์ เรียลเอสเตท แอฟเฟร์ส ได้จัดทำ AREA แถลงฉบับที่ 19/2552 นี้ โดยทั้งนี้ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ได้พบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ผังเมืองที่หมดอายุ ไปเกิน 2 ปี ณ สิ้นปี 2552 (หมดอายุจนถึงสิ้นปี 2550) ถึง 61 ผัง จาก 151 ผัง หรือประมาณร้อยละ 40 ปกติผังเมืองเมื่อหมดอายุแล้ว สามารถต่อได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละ 1 ปี รวม 2 ปี ผังเมืองที่หมดอายุเกิน 2 ปีก็คือไม่มีการบังคับใช้แล้ว ในพื้นที่นั้น ๆ ภาคเอกชนจะก่อสร้างอะไรก็ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผังเมืองอีกต่อไป กรณีนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่งว่าเมืองจะได้รับการพัฒนาโดยขาดการวางผังและในขณะที่ประเทศไทยมีผังเมืองแล้ว แต่ก็กลับปล่อยให้หมดอายุไปโดยไม่ทันได้แก้ไข นอกจากนี้ยังมีผังเมืองที่จะหมดอายุในปี 2551-2552 อีก 43 ผัง หรืออีกราวร้อยละ 28 ของทั้งหมด และหากนับเฉพาะผังเมืองที่จะยังไม่หมดอายุภายในปี 2552 จะมีเพียง 49 ผัง หรืออีกร้อยละ 32 หรือหนึ่งในสามของผังเมืองทั้งหมดในขณะนี้เท่านั้น สาเหตุส่วนหนึ่งที่ผังเมืองหมดอายุและยังไม่มีการต่อขึ้น ในขณะที่เป็นช่วงที่ราชการส่วนกลางให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมืองเอง แต่หากปล่อยให้เนิ่นนานออกไป ผลเสียอาจจะเกิดขึ้นกับการไม่มีระเบียบในการพัฒนาเมืองในอนาคต

หากพิจารณาในข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวง (มาตรา 26) อายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 26 วรรค 2) และอาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับโดยกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และกระทำ

โดยเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 26 วรรค 5 และวรรค 6) โดยองค์ประกอบของผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (มาตรา 17) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังที่กล่าวมาแล้ว ในปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องบทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับการวางผังเมืองไม่ชัดเจนและครอบคลุม

อำนาจในการใช้บังคับผังเมืองรวมที่กระทำในรูปแบบของกฎกระทรวงที่ใช้บังคับบุคคลทั่วไป มีบทบัญญัติห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงแล้ว (มาตรา 27) แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีอาจมีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากข้อกำหนดได้ หากเป็นกรณีที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป เป็นกรณีที่จะใช้ไปตามสภาพเดิมที่เป็นอยู่ ไม่ครอบคลุมหรือรวมถึงการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นหรือสร้างขึ้นใหม่ แต่ถึงแม้ว่าจะมีกฎกระทรวงมาใช้บังคับผังเมืองรวม แต่กฎกระทรวงในทางกฎหมายปกครองถือว่า เป็น กฎ ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ “กฎ” จึงมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่เป็นภาระของรัฐสภา ที่จะต้องร่างกฎหมาย ซึ่งนอกเหนือจากงานควบคุมการบริหารราชการ การงบประมาณ ที่มีรายละเอียดและขอบเขตกว้างขวางมาก รัฐสภาไม่อาจทำทั้งหมดต้องเลือกปฏิบัติแต่ที่สำคัญ ทั้งนี้อาจส่งผลโดยตรงต่อปัญหาด้านเทคนิค เนื่องจากกฎหมายใช้บังคับในหลายเรื่องและบางเรื่อง เป็นปัญหาทางเทคนิคเฉพาะด้านเกินไปกว่านักกฎหมายทั่วไปจะเข้าใจ การนำรายละเอียดทางเทคนิคมาพิจารณาในรัฐสภาจะทำให้เสียเวลาในการทำความเข้าใจและในหลายกรณีเกินที่จะทำความเข้าใจได้เพราะมีความเป็นเทคนิคมาก เช่น อาคารควรมีลักษณะหรือแบบรูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ตั้งของอาคารเช่นใด จึงจะมั่นคงแข็งแรงในทางวิศวกรรมและเหมาะสมแก่การอยู่อาศัยในทางสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นอกจากนี้ ปัญหาความยืดหยุ่นของกฎหมาย กฎหมายหากกำหนดตายตัวจะไม่ยืดหยุ่นไม่อาจผันแปรตามความจำเป็น ทำให้กฎหมายใช้บังคับได้ไม่ตรงตามความเป็นจริง ปกติการจัดทำกฎหมายจะใช้ถ้อยคำกว้างให้เกิดการตีความพัฒนาต่อไปได้ เพื่อที่ศาลจะ ตีความกฎหมายประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์

นอกจากนี้จากโครงการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจงาน / ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง / ชุมชน ของกรมโยธาธิการและผังเมือง พบว่าประเด็นการทำงานตามกฎหมายผังเมือง เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สร้างความยุ่งยากหรือเป็นปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองโดยตรง โดยปัญหาเหล่านั้น ประกอบด้วย 4 ด้านได้แก่

ปัญหาความล่าช้าของกฎหมายผังเมือง ปัญหาผังเมืองไม่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ปัญหาในกรณีที่ผังเมืองครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 แห่ง ปัญหาการหมดอายุของผังโดย

1. ปัญหาความล่าช้าของกฎหมายผังเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ดังนั้นเนื้อหาในกฎหมายในหลาย ๆ ส่วนจึงก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลงานวาง / ปรับปรุงผังเมืองรวมชุมชน ได้แก่ มาตรา 4 ระบุความหมายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุว่าหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เมืองพัทยาไม่ปรากฏอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 รวมทั้งในปัจจุบันไม่มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลแล้ว นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏองค์การบริหารส่วนตำบลในความหมายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติผังเมือง แม้ดูเหมือนว่าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะมีความเป็นค่อนข้างต่ำ แต่ในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ และมีการเจริญเติบโต ตลอดจนมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองสูง เช่น จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถวางผังเมืองได้ ยกเว้นผังชุมชนซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของการควบคุมที่แตกต่างจากผังเมืองรวม

2. ปัญหาผังเมืองไม่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ในปัจจุบันผังเมืองสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะกับการควบคุมการใช้ที่ดินต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องมาขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนของพัฒนาโครงการต่าง ๆ ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่โดยตรง เช่น กรมทางหลวงชนบท กรมทางหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปา ฯลฯ ในบางพื้นที่หน่วยงานเหล่านี้ไม่นำเอาผังเมืองไปใช้ในการพิจารณาดำเนินงาน ส่งผลให้ในบางพื้นที่ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ ไม่ถูกพัฒนา

3. ปัญหาในกรณีที่ผังเมืองครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 แห่ง ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากเนื่องจาก

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานนอกเขตได้ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เห็นชอบ

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าภาพหลัก

(3) ปัญหาการใช้ที่ดินรองที่ไม่มีผู้ที่จะดูแล เนื่องจากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ คนต่างอนุญาต

(4) แต่ละพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตต่างกัน พื้นที่ที่เป็นจุดศูนย์กลางของผังอาจต้องการปรับปรุง ส่วนพื้นที่ขอบผังอาจไม่ต้องการปรับปรุง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความขัดแย้ง

(5) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนผู้บริหาร ส่งผลให้การปรับปรุงผังล่าช้า เนื่องจากต้องรอผู้บริหารชุดใหม่เพื่ออนุมัติและลงนามในการวางผังหรือปรับปรุงผังและหากผู้บริหารชุดใหม่ไม่เข้าร่วมด้วยก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา

4. ปัญหาการหมดอายุของผัง เนื่องจาก พระราชบัญญัติผังเมืองมาตรา 26 หมวด 4 การบังคับใช้ผังเมืองรวมที่กำหนดให้สามารถแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตาม วรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับ ผังเมืองรวมและถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคที่หนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสม และในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงบังคับใช้ ให้สำนัก ผังเมืองหรือเจ้าพนักงานผังเมือง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี จากข้อกำหนดดังกล่าวได้เกิดความเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะในเรื่องของการหมดอายุของผังเมืองโดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าเวลาที่ผังเมืองกำหนดอายุไว้ที่ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้สองครั้ง ครั้งละ 1 ปี ทำให้เกิดปัญหา เมื่อผังเมืองหมดอายุทั้งในแง่ของการดำเนินการและก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมายคือ

4.1 ต้องใช้เวลาและงบประมาณในการปรับปรุงผังเมืองรวม

4.2 เกิดปัญหาเมื่อผังเมืองหมดอายุ ไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อไปนี้

4.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากข้อกำหนดตามผังเมือง ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมการใช้ที่ดินได้เสมือนกับการใช้ผังเมือง

4.2.2 ผังเมืองรวมที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่ง โดยผังเมืองรวมบังคับใช้ครอบคลุมพื้นที่ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เมื่อผังเมือง

หมดยุค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินแทนผังเมืองโดยมีลักษณะต่างคนต่างออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ ซึ่งในบางกรณีพบว่า แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติแตกต่างกันไป บางกรณีออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติไม่ครอบคลุมทั้งหมดตามที่ข้อบังคับของผังเมือง ก่อให้เกิดความหลักลั่น นอกจากนี้ยังพบว่าในบางพื้นที่ เช่น ผังเมืองรวมเมืองสมุทรปราการในปัจจุบันผังเมืองหมดยุคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ได้ออกข้อบัญญัติและเทศบัญญัติแทนผังเมือง แต่พบว่ายังคงมีบางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ ทำให้พื้นที่นั้น ๆ ไม่มีกฎหมายผังเมืองควบคุมการใช้ที่ดิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้ที่ดินที่ผิดประเภทได้

4.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง แม้ว่าผังเมืองรวมจะหมดยุคตามที่กฎหมายกำหนดไปแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่ในปัจจุบันยังไม่ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติควบคุม เช่น เทศบาลเมืองนครพนม ลักษณะดังกล่าวจึงเสี่ยงต่อการใช้ที่ดินผิดประเภทในช่วงระยะเวลาก่อนที่มีการประกาศใช้ผังเมืองฉบับปรับปรุงซึ่งค่อนข้างใช้ระยะเวลาดำเนินการมาก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาผังเมืองหมดยุคยังเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญและยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยที่ยังไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง และยังสะท้อนให้เห็นว่ายังขาดมาตรการทางกฎหมายในการ ใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนด ซึ่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส การควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองมีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาล ซึ่งการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาลโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับศาลปกครองในกรณีเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของผังเมือง การกำหนดโครงการต่าง ๆ การใช้อำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองว่า ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่หรือกระทำเกินอำนาจหรือไม่ นอกจากนี้ศาลยุติธรรมคือ ศาลแพ่งและศาลอาญา กรณีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง เช่น ศาลแพ่งและวินิจฉัยปัญหาเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเอกชนที่กระทบต่อบุคคลที่สามเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายผังเมือง หรือศาลอาญาจะพิจารณาความผิดทางอาญาตามที่ปรากฏในกฎหมายผังเมือง การใช้ข้อบัญญัติกฎหมายของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อกำหนดก็น่าจะเป็นอีกหนี่งทางออกที่จะสามารถลดปัญหาการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดนี้ได้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายผังเมือง

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของประเทศไทย ที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของต่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งตราขึ้นมาโดยการอาศัยเค้าโครงมาจาก Town and country planning law ของประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ไปแล้วจำนวนหลายสิบฉบับ และได้มอบอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบไปอยู่กับหน่วยราชการต่าง ๆ มากมาย และหลายเรื่องที่กำหนดไปนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาด้านการผังเมือง และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ก็ไม่ได้รวบรวมเนื้อหาที่กระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เข้ามาไว้ด้วยกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องของการปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกันและมีความขัดแย้งในทางปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลักษณะ แบบรูปทรง สัดส่วน เนื้อที่และที่ตั้งของอาคารหรือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด เป็นต้น ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นเรื่องทางวิชาการผังเมือง การมีเนื้อหาบางส่วนของผังเมืองยังคงอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เพราะการผังเมืองของไทยมีวิวัฒนาการแยกมาจากกรมโยธาธิการภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารเมื่อแยกออกมาแล้วก็ยังคงเนื้อหาบางส่วนไว้ นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นต้น

จากการที่เนื้อหาเกี่ยวข้องกับการผังเมืองกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ การวางแผนแม่บทเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของเมืองจึงต้องใช้การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และหลายครั้งที่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็เกิดปัญหาจนยากที่จะทำให้ผังเมืองเป็นแม่บท เนื่องจาก ส่วนราชการไม่ยอมรับกัน ดังเช่น กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก (ปริญญา จิตรกรนทีกิจ, 2537, หน้า 99) ซึ่งผังเมืองรวมเป็นผังเมืองพิษณุโลกได้กำหนดแนวดนนโครงสร้างไว้แล้วแต่โครงสร้างการพัฒนาเมืองหลักซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนาเมือง ได้กำหนดแนวดนนของโครงการพัฒนาเมืองหลักที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม หรือกรณีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำแควใหญ่ ซึ่งสำนักผังเมืองได้กำหนดจุดไว้แล้วแต่กรมทางหลวงและกรมโยธาธิการก็ได้กำหนดจุดทำการก่อสร้างสะพานตามอำนาจหน้าที่กฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ ต่างไปจากจุดที่สำนักผังเมืองกำหนดเป็นต้น ทำให้มองเห็นได้ว่ากฎหมายผังเมืองไม่เป็นแม่บทในการพัฒนา

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามของผังเมืองรวมหมายความว่า “แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็น แนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้าน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการ สาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

มาตรา 17 ได้กำหนดให้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนที่และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทที่โล่ง โครงการคมนาคมและขนส่งและโครงการกิจการสาธารณูปโภค พร้อมทั้งรายการประกอบแผนผังลดจนนโยบาย มาตรการและวิธิดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองร่วมนั้น ผังเมืองรวมโดยนิยามและองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ย่อมหมายถึงการเป็นแผนระยะยาวในการดำเนินการประสานการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปอย่างสอดคล้อง เอื้ออำนวย และปราศจากปัญหาความขัดแย้งซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ผังเมืองรวมยังจะสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการประสานการดำเนินการของภาครัฐ ในการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เป็นไปอย่างพอเพียงและได้มาตรฐาน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดในมาตรา 18 ให้การวางและจัดทำผังเมืองเป็นบทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งอาจวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเองได้โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ทั้งนี้ตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่อง โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง จนถึงปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในเมืองต่าง ๆ กว่า 150 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเดียวที่ได้วางและจัดทำโดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น

จากข้อบัญญัติดังกล่าวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการใช้บังคับผังเมืองรวมได้กระทำโดยการออกกฎกระทรวง ซึ่งตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้อย่างกว้างขวาง ไม่สามารถกำหนดขอบเขต ทำให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรณีดังกล่าวถือว่าเป็น “ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจน” อาจทำให้เข้าใจได้ว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้ทุกเมื่อและทุกกรณีแต่จะเห็นสมควร โดยคำว่า เมื่อเห็นสมควร เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจโดยจะกำหนดเงื่อนไขทาง

ข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจไว้เสมอ เพียงแต่ว่า จะบัญญัติไว้ ชัดเจนเพียงใดเท่านั้น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ หากพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ จะพบเงื่อนไขข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจได้ ในการริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้ องค์กรผู้มีอำนาจจะริเริ่มใช้อำนาจได้ เมื่อได้คำนึงหรือพิจารณาเงื่อนไขข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจแล้วคือ จะริเริ่มใช้อำนาจได้เมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการผังเมือง ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 4 แล้ว กรณีนี้จะเห็นได้ว่า องค์กรผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมนี้จะริเริ่มใช้อำนาจได้หลังจากได้พิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมอย่างแท้จริงว่าเป็นไปตามเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มิใช่จะริเริ่มใช้อำนาจเมื่อได้เลย หรือในกรณีใดก็ได้ตามตัวอักษรที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า เมื่อเห็นสมควร เท่านั้น

อนึ่งการที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 18 นั้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจสามารถริเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องให้มีใครขอร้องหรือเสนอแนะก่อน เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเอง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน หากไม่ได้รับอนุมัติแล้วก็ไม่สามารถใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจการตัดสินใจนั้น ถูกรวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการผังเมืองทั้งการอนุมัติและพิจารณาคำร้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการผังเมือง ไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในลำดับฝ่ายบริหาร ส่งผลต่อการเข้ามาแทรกแซงของฝ่ายบริหารในระดับสูงกว่า และก่อให้เกิดความไม่เป็นอิสระ ความเป็นกลางในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ในปัจจุบันจะประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ในฝ่ายบริหารและบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายได้ ฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชนไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนเข้ามาจัดระเบียบหรือตรวจสอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อสร้างความชอบธรรมได้ ดังนั้นจะเห็นว่า กฎหมายผังเมือง ที่เกี่ยวกับการวางผังและจัดทำผังเมืองรวม ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมืองนี้จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนาในฐานะปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัย โดยกลไกของสาธารณะ

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส กฎหมายทั่วไปว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อการใช้พื้นที่และผังเมือง ลักษณะ 1 ที่บัญญัติว่า “ดินแดนของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมของชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรภาครัฐจะประสานงานกันโดยเคารพ

ในความเป็นอิสระขององค์กรในการกำหนดแนวทางในการวินิจฉัยการใช้พื้นที่ทั้งนี้เพื่อการบริหารจัดการเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อเป็นการประกันโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและในอนาคต ซึ่งเงื่อนไขการอยู่อาศัย การทำงาน การบริหารและการขนส่งที่สอดคล้องกับความต้องการและทรัพยากรที่หลากหลาย เพื่อจัดการใช้พื้นที่ดินอย่างประหยัด เพื่อประกันการให้ความคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติและภูมิทัศน์ ตลอดจนความปลอดภัยและสุขอนามัยสาธารณะเพื่อส่งเสริมความสมดุลระหว่างประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบทเพื่อพิจารณาอย่างเป็นเหตุผลในคำขอย้ายถิ่นที่อยู่ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, หน้า 51-53)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าต้องแก้ไขรูปแบบคณะกรรมการผังเมือง โดยเปิดโอกาสให้สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถด้านการผังเมือง กลุ่มงานวิชาการผังเมือง ได้เข้ามาจัดระเบียบ ตรวจสอบการทำงานเพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดชอบของผู้ที่ทำหน้าที่บริหารประชาชนอย่างจริงจัง ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมืองมาตรา 6 โดยกำหนดให้มีภาคเอกชน ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคณะที่ปรึกษาและตรวจสอบการวางผังเมือง โดยวิธีการร่วมประมุขเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อความเป็นกลาง นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานหรือดำเนินงานและความชอบธรรมในการปฏิบัติงานในทางอ้อม

ปัญหาความไม่ชัดเจนในการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการผังเมือง

มนุษย์มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างแนบแน่นในอดีตปัญหาเรื่อง ความสมดุลของธรรมชาติตามระบบนิเวศยังไม่เกิดขึ้นมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากผู้คนในยุคต้น ๆ มีชีวิตอยู่ใต้อิทธิพลของธรรมชาติความเปลี่ยนแปลงทางด้านธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปจึงอยู่ในวิสัยที่ธรรมชาติสามารถปรับดุล ของตัวเองได้ กาลเวลาผ่านไปจนกระทั่งถึงระยะเมื่อไม่กี่สิบปีมานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษที่ผ่านมา (ระยะสิบปี) ซึ่งเรียกกันว่า “ทศวรรษแห่งการพัฒนา” นั้น ปรากฏว่าได้เกิดมีปัญหารุนแรงด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในบางส่วนของโลกและปัญหาดังกล่าวนี้ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เช่น ปัญหาด้านภาวะมลพิษที่เกี่ยวกับน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมสลายและหมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว เช่น น้ำมัน แร่ธาตุ ป่าไม้ พืช สัตว์ ทั้งที่เป็นอาหารและที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อการศึกษา ปัญหาที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและชุมชนของมนุษย์ เช่น การวางผังเมืองและชุมชนไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดการแออัดยัดเยียด ใช้ทรัพยากรผิดประเภทและลักษณะ ตลอดจนปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและปัญหาจากของเหลือทิ้งอันได้แก่มูลฝอย โดยการศึกษาข้อมูลจากรายงานวิจัยต่าง ๆ พบว่า สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชน สาเหตุหลักของปัญหาสิ่งแวดล้อม 2 ประการหลักคือ 1. การเพิ่มของ

ประชากร (Population growth) ปริมาณการเพิ่มของประชากรอยู่ในอัตราทวีคูณ (Exponential growth) เมื่อผู้คนมากขึ้นความต้องการบริโภคทรัพยากรก็เพิ่มมากขึ้นทุกทางไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย พลังงาน และ 2. การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี (Economic growth & technological progress) ความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นทำให้มาตรฐานในการดำรงชีวิตสูงตามไปด้วย มีการบริโภคทรัพยากรจนเกินกว่าความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชีวิต มีความจำเป็นต้องใช้พลังงานมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีก็ช่วยเสริมให้วิธีการนำทรัพยากรมาใช้ได้ง่ายและมากขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ตัวอย่างที่ชัดเจนของชุมชนเมือง คือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ได้ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมอย่างมากมาย จนกระทั่งบางเรื่องอาจดูคลุมเครือโตจนไม่สามารถแก้ไขได้ในสภาวะเศรษฐกิจของประเทศเรา การที่เมืองขยายออกไป ผืนดินที่ใช้ทางการเกษตรที่ดีก็ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัย ที่ซึ่งเป็นที่ลุ่มกลับกลายเป็นแหล่งชุมชน คลอง เพื่อการระบายน้ำถูกเปลี่ยนแปลงเป็นถนนเพื่อการคมนาคม แอ่งที่จะเป็นที่ขังน้ำถูกขจัดให้หมดไปด้วยสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เมื่อถึงหน้าน้ำหรือเมื่อฝนตกใหญ่ กรุงเทพมหานครจะประสบปัญหาน้ำท่วมทุกครั้ง น้ำท่วมก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพมากมาย เริ่มต้นด้วยโรคน้ำกัดเท้าและต่อไปก็อาจเกิดโรคระบาดได้ ปัญหาขยะก็เป็นมลพิษที่สำคัญอีกประการหนึ่ง หากเมืองใหญ่ขึ้น ผู้คนมากขึ้น ของทิ้งก็ย่อมเพิ่มมากขึ้นเป็นธรรมดา การเก็บขยะให้หมดจึงเป็นปัญหาสำคัญของเมืองใหญ่ ๆ ต่าง ๆ หากเก็บขยะไปไม่หมด ขยะก็จะสะสมหมักหมมอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ เป็นที่เพาะเชื้อโรคและแพร่เชื้อโรค ทำให้เกิดลักษณะเสื่อมโทรมสกปรก นอกจากนี้ขยะยังทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ เมื่อมีผู้ทิ้งขยะลงไปในน้ำ การเน่าเสียก็จะเกิดขึ้นในแหล่งนั้น ๆ การจราจรที่แออัดนอกจากเกิดปัญหามลพิษทางอากาศแล้วยังมีปัญหามลพิษทางเสียงติดตามมาด้วย เพราะขบวนยานที่ผ่านไปมาทำให้เกิดเสียงดังและความสับสน เสียงที่ดังเกินไปจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ บางคนดัดแปลงยานพาหนะของตนไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ ทำให้เสียงดังกว่าปกติ โดยนิยมกันว่าเสียงที่ดังมาก ๆ นั้นเป็นของโก้เก๋ คนเหล่านั้นหารู้ไม่ว่าตนกำลังทำอันตรายให้เกิดขึ้นทั้งกับตัวเองและกับผู้อื่น เสียงที่ดังเกินขอบเขตจะทำให้เกิดอาการทางประสาท ซึ่งอาจแสดงออกเป็นอาการเจ็บป่วยทางร่างกาย เช่น คลื่นไส้ อาเจียน เวียนศีรษะ หรือทางอารมณ์ เช่น เกิดอาการหงุดหงิด ใจร้อนควบคุมอารมณ์ไม่ค่อยได้ เป็นต้น นอกจากนี้เสียงที่ดังเกินไปอาจทำให้เกิดความเสื่อมกับอวัยวะในการรับเสียงอีกด้วย ผู้ที่ฟังเสียงดังเกินขอบเขตมาก ๆ จะมีลักษณะหูเสื่อม ทำให้การได้ยินเสื่อมลง เป็นต้น

นอกจากนี้จากประเด็นในเรื่องของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีนี้เอง ส่งผลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมหรือโรงงานอุตสาหกรรม

ต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ในปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในเขตพื้นที่ควบคุมและนอกพื้นที่ควบคุมเขตปลอดภัยก็ตาม โดยเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนด จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง ได้มีการแก้ไข 2 ครั้ง โดยแรกในปีพ.ศ.2525 เป็นการแก้ไขโดยขยายระยะเวลาการรับคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2535 เป็นการแก้ไขที่เอื้อประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของรัฐ จากข้อบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือการเยียวยา สำหรับผู้ที่มีส่วนได้เสียจากดำเนินการวางผังเมือง

จากเหตุการณ์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่มาจากอุตสาหกรรมในชุมชนมาตาบุดสมควารได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่พวกเขาไม่ได้ก่อ เป็นผลกระทบภายนอกของกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมในชุมชนพื้นที่ เมื่อพิจารณาการรับผิดชอบและชดเชยในอดีตของอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง จะพบว่า ปัญหาความบกพร่องในการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน ทำให้จังหวัดระยองไม่อาจจัดเก็บภาษีและนำมาพัฒนาบริการพื้นฐานและการลงทุนทางสังคมและการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้นการเพิ่มภาษีมลพิษขึ้นมา เพื่อให้รองรับค่าต้นทุนภายนอกเป็น ต้นทุนของหน่วยธุรกิจที่เป็นผลมาจากการผลิตสินค้าและบริการ แล้วมีผลกระทบต่อคนในสังคมนั้น ๆ ได้รับความเสียหาย หรือมีผลกระทบในทางลบผ่านการนำเสนอกฎหมาย เพื่อให้เป็นการควบคุมมลพิษโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์ หากเป็นบริษัทที่ลงทุนเครื่องจักรใหม่ ก็ไม่ต้องซื้อสิทธิในการปล่อยมลพิษ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จากบัญญัติข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 หรือแม้กระทั่งส่งเสริมและรักษาสีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ยังขาดข้อบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการชดเชยเยียวยา ผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการผังเมือง ปัญหาการฟ้องร้องหรือประท้วงที่ไม่สามารถตกลงกันได้จึงเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำและนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ก็ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาจึงน่าจะเป็นอีกหนึ่งทางออกที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจาก กฎหมายผังเมืองของประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส ที่มีการกำหนดชัดเจน การเยียวยาสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย สิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยได้กำหนดกฎหมาย กำหนดภาระจำยอม ที่จะต้องกำหนดการชดเชยเยียวยา เช่น ภาระจำยอมที่จำกัดหรือห้ามการสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยในบริเวณรอบทางเดินสายไฟฟ้าแรงสูงที่มีกำลังเกิน 130 กิโลวัตต์ ภาระจำยอมนี้จะต้องได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้ดำเนินการติดตั้งสายไฟฟ้านั้น ต้องกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อน

แล้วหรือการเปลี่ยนแปลงของสภาพสถานที่นั้นในอดีตต้องเกิดขึ้นอย่างแท้จริงความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจะต้องมีลักษณะโดยตรงแน่นอน รุนแรงและพิเศษ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายผังเมืองของสหพันธรัฐฝรั่งเศสได้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยา สำหรับผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจนในประเทศไทยยังขาดมาตรการดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

SPU CHONBURI