

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การขยายตัวในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องด้านเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีการนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิต ทำให้ผลิตได้ปริมาณมากและราคาถูกกว่าการใช้แรงงานคน ผลก็คือ ทำให้เกิดโรงงานในเมืองมากมายซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวข้องระหว่างบ้านและอาคารข้างเคียงอื่น ๆ ซึ่งสาเหตุเพราะมิได้มีการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารทัศนคติของผู้อยู่อาศัยในเมืองต้องเปลี่ยนไป เพราะประชาชนต้องอยู่อย่างจำยอม เมืองขาดสุขลักษณะและแออัดไปด้วยอาคารใหม่ ๆ หลายประเภท โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ โดยพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในเขตเมืองและชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ ไฟไหม้ โรคระบาด สุขภาพของประชาชน ส่งผลต่อการขยายตัวของกลุ่มประชากรอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการแผ่ขยายเขตเมืองอย่างไม่มีการระเบียบและปราศจากการควบคุมการขยายตัวของเมืองใหญ่ ๆ มีการแผ่ขยายออกไปรอบด้านในทางพื้นที่ โดยไม่คำนึงถึงสมรรถนะของที่ดินในเขตเมืองบางแห่งมีการนำเอาที่ดินเกษตรกรรมชั้นดีมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นเนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่มีการคมนาคมสะดวก ปัญหาที่อยู่อาศัย การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วซึ่งเกิดจากการขยายตัวของแหล่งงาน ซึ่งจะเพิ่มมากในเขตเมือง มีผลทำให้ประชากรอพยพเข้ามาอยู่ในเมือง ถ้าเป็นบุคคลที่ใช้แรงงานจะก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะ ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน นอกจากนี้ปัญหาที่อยู่อาศัยอื่น ๆ เช่น การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมโดยการแบ่งซอยที่ดินออกเป็นแปลงเล็กให้เช่าหรือขาย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนเมือง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี จะมีบุคคลบางกลุ่มมีโอกาสที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง ในขณะที่บุคคลส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสเป็นอาชีพแรงงานบุคคลเหล่านี้จะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาสังคมตามมา เช่น การติดยาเสพติด ปัญหาเด็กเร่ร่อน ปัญหาการจรจร ในขณะที่เมืองแผ่ขยายอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาด้านการขนส่งคนจากรอบนอกเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในเมือง เป็นปัญหาสำคัญในเขตเมืองขนาดใหญ่ ปัญหาการควบคุมมาตรฐานของโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งตั้งอยู่ในเขตชุมชนหรือในชนบท มีผลต่อสุขภาพของประชาชน โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นแหล่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งทางด้านมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง

การควบคุมมาตรฐานของเสียที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมควรมีมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อลดการเกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (พันธุ์ดา สองทิศ, 2549, หน้า 2) เป็นต้น

ในการจัดการพื้นที่รองรับการขยายตัวของเขตชุมชนที่มีการขยายอย่างต่อเนื่องหรือการวางผังเมือง จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากถ้าการจัดวางผังเมืองไม่สอดคล้องกับการขยายตัว หรือมีการจัดวางผังเมืองที่ไม่ได้มาตรฐานย่อมส่งผลกระทบต่อในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการจัดการสาธารณูปโภคและการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่งผลให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดวางผังเมืองในประเทศไทยขึ้น

กฎหมายผังเมืองฉบับแรก หรือพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าพนักงาน” การผังและการดำเนินการจัดทำ “โครงการ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุในมาตรา 7(4) ประกอบด้วย (ก) เพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่ (ข) เพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหาย เพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหวหรือภัยพิบัตินานาชาติ (ค) เพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบอบเขตไว้ หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้นซึ่ง สุขลักษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือเพื่อส่งเสริม การเศรษฐกิจหรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติ ศาสตร์หรือศิลปกรรมหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เขียวหรือต้นไม้หมู่

โครงการซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติซึ่งมีระยะเวลาในการใช้บังคับไม่เกิน 10 ปี ในการใช้บังคับโครงการเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งได้แก่ เทศบาล อําเภอเทศบัญญัติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบังคับแทน ในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เพื่อควบคุมการก่อสร้างและการใช้อาคาร การกำหนด มาตรฐานสำหรับถนน ทางเท้าและท่อระบายน้ำ แต่เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น มิได้มีบทบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองได้ รัฐบาลจึงขอถอนคืนไปดำเนินการแก้ไข จนกระทั่งได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้เวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและตราเป็น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดในมาตรา 18 ให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็น บทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งอาจวางและจัดทำผังเมือง รวมในท้องถิ่นของตนเองได้โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ทั้งนี้ตั้งแต่การใช้บังคับ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่องโดย

กรมโยธาธิการและผังเมือง จนถึงปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในเมืองต่าง ๆ กว่า 150 แห่ง ในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเดียวที่ได้วางและจัดทำโดย กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผังเมืองรวมซึ่งในมาตรา 17 ได้กำหนดให้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำ ผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้ จำแนกประเภท ที่โล่ง โครงการคมนาคมและขนส่งและโครงการกิจการสาธารณูปโภค พร้อมทั้ง รายการประกอบแผนผัง ตลอดจนนโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ของผังเมืองรวมนั้น ผังเมืองรวมโดยนิยามและองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ย่อมหมายถึงการเป็น แผนระยะยาวในการดำเนินการประสานการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นไปอย่างสอดคล้อง เอื้ออำนวยและปราศจากปัญหาความขัดแย้งซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ผังเมืองรวมยังจะสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการประสาน การดำเนินการของภาครัฐ ในการพัฒนาโครงการคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการให้เป็นไปอย่างพอเพียงและได้มาตรฐาน

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง ได้กำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำผังเมือง รวมทั้ง นโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณต่าง ๆ แล้วก็ตามแต่จากการศึกษาของผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาที่ เกิดขึ้นจากข้อกำหนดผังเมืองที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนนั้นประกอบด้วย

1. ปัญหาเรื่องบทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับการวาง ผังเมืองไม่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการ ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง โดยการประชุมครั้งแรก เป็นการประชุม ภายหลังปิดประกาศเขตแผนที่ของพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองให้ประชาชนตรวจดูแล้ว ส่วนการประชุมครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อ ๆ ไป จะเป็นการประชุมเมื่อได้มีการนำความคิดเห็นของ ประชาชนที่ได้จากการประชุมครั้งแรกมาประกอบการวางและจัดทำผังเมืองขึ้นแล้ว ดังนั้นในการ ประชุมแต่ละครั้งจึงมีความสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักผังเมืองก็ได้ดำเนินการ จัดประชุม 2 ครั้ง ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงดังกล่าว

การที่กฎหมายผังเมืองปัจจุบันได้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีการประชุมเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเพียงครั้งเดียว เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปได้อย่าง กว้างขวาง รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการ ไม่ถูกต้อง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายควรมีต่อเนื่องทุกขั้นตอน การประชุมเพียงครั้งเดียว จะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ไม่อาจทราบเกี่ยวกับข้อกำหนดและ

รายละเอียดของผังเมืองที่จัดทำได้ 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 นอกจากนี้ ในการจัดตำแหน่งของโรงงานอุตสาหกรรม ในชุมชนให้ปลอดภัยจากพิษ ความแออัด ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บของประชาชนในชุมชน โดยเมื่อพิจารณากับต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรอังกฤษ และสหพันธรัฐฝรั่งเศส กฎหมายให้ความสำคัญในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น การเผยแพร่การจัดทำผังเมืองให้กับประชาชน และสาธารณะอย่างจริงจัง

2. ปัญหาการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนด ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดนั้น ประเด็นที่เห็นได้ชัดเจน จากการหมดอายุของผังเมือง ตั้งแต่ปี 2540-2552 ซึ่งมีถึง 61 ผัง จาก 151 แห่ง ประมาณร้อยละ 40 หากพิจารณาในข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวง (มาตรา 26) อายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 26 วรรค 2) และอาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับโดยกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และกระทำโดยเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 26 วรรค 5 และวรรค 6) โดยองค์ประกอบ ของผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (มาตรา 17) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังที่กล่าวมาแล้วในปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องบทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับการวางผังเมืองไม่ชัดเจนและครอบคลุม และปัญหาผังเมืองหมดอายุยังถือเป็นปัญหาประเด็นสำคัญของการปฏิบัติงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติผังเมืองมาตรา 26 หมวด 4 การบังคับใช้ผังเมืองรวมที่กำหนดให้สามารถแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวม และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคที่หนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสม และในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงบังคับใช้ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานผังเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี จากข้อกำหนดดังกล่าวได้เกิดความเห็นที่แตกต่างโดยเฉพาะในเรื่องของการหมดอายุของผังเมืองโดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่ากรณีที่ผังเมืองกำหนดอายุไว้ที่ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้สองครั้ง ครั้งละ 1 ปี ทำให้เกิดปัญหาเมื่อผังเมืองหมดอายุทั้งในแง่ของการดำเนินการและก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาผังเมืองหมดอายุยังเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญและยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยที่ยังไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจัง และยังสะท้อนให้เห็นว่ายังขาดมาตรการทางกฎหมายในการ ใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนด ซึ่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส การควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองมีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาลปกครอง ดังนั้นการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองจึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายผังเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดในมาตรา 18 ให้การวางและจัดทำผังเมืองเป็นบทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งอาจวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเองได้โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ทั้งนี้ตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่องโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง จนถึงปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในเมืองต่าง ๆ กว่า 150 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเดียวที่ได้วางและจัดทำโดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากข้อบัญญัติดังกล่าวซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการใช้บังคับผังเมืองรวมได้กระทำโดยการออกกฎกระทรวง ซึ่งตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้อย่างกว้างขวาง ไม่สามารถกำหนดขอบเขต ทำให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรณีดังกล่าวถือว่าเป็น “ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจน” การที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 18 นั้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจสามารถเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องให้มีใครขอร้องหรือเสนอแนะก่อน เว้นแต่ในกรณีที่

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเอง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน หากไม่ได้
 อนุมัติแล้วก็ไม่สามารถใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจ
 การตัดสินใจนั้น ถูกรวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการผังเมืองทั้งการอนุมัติและพิจารณาคำร้อง แต่เมื่อ
 พิจารณาถึงการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการผังเมือง ไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในลำดับฝ่าย
 บริหาร ส่งผลต่อการเข้ามาแทรกแซงของฝ่ายบริหารในระดับสูงกว่าและก่อให้เกิดความไม่เป็น
 อิสระ ความเป็นกลางในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
 ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการผังเมืองที่อยู่ในปัจจุบันจะประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ในฝ่ายบริหารและ
 บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ก็เป็นเรื่องที่ฝ่าย
 นิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายได้ ฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชนไม่มี
 โอกาสที่จะมีส่วนเข้ามาจัดระเบียบ หรือตรวจสอบการทำงานในระบบราชการ เพื่อสร้างความ
 ขอบธรรมได้ ดังนั้นจะเห็นว่า กฎหมายผังเมือง ที่เกี่ยวกับการวางผังและจัดทำผังเมืองรวม ในส่วน
 ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมืองนี้จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการ
 พัฒนาในฐานะปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัย โดยกลไกของสาธารณะ

4. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการผังเมือง
 จากประเด็นในเรื่องของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีนี้เอง
 ส่งผลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมหรือโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน
 ในปัจจุบัน โรงงานอุตสาหกรรมได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในเขตพื้นที่ควบคุมและนอกพื้นที่
 ควบคุมเขตปลอดภัยก็ตาม โดยเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนด จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ
 การผังเมือง ได้มีการแก้ไข 2 ครั้ง โดยแรกในปีพ.ศ.2525 เป็นการแก้ไขโดยขยายระยะเวลาการ
 รับคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม
 ของผู้มีส่วนได้เสีย โดยได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่การแก้ไข
 พระราชบัญญัติดังกล่าวครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2535 เป็นการแก้ไขที่เอื้อประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของ
 รัฐ จากข้อบัญญัติของ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 หรือแม้กระทั่ง ส่งเสริมและรักษา
 สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ยังขาดข้อบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการชดเชยเยียวยา ผู้มีส่วนได้เสียต่อการ
 ดำเนินการผังเมือง ปัญหาการฟ้องร้องหรือประท้วงที่ไม่สามารถตกลงกันได้จึงเป็นเหตุการณ์ที่เกิด
 ขึ้นอยู่เป็นประจำและนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ก็ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชน
 ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาจึงน่าจะเป็นอีกหนึ่ง
 ทางออกที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจาก กฎหมายผังเมืองของประเทศสหพันธรัฐ
 ฝรั่งเศส ที่มีการกำหนดชัดเจน การเยียวยา สำหรับผู้มีส่วนได้เสีย สิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ที่
 ได้รับความเสียหายจากการจ่ายอ้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องบทบาทของกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับการวางผังเมืองไม่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น การที่กฎหมายผังเมืองปัจจุบันได้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงครั้งเดียว เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายควรมีต่อเนื่องทุกขั้นตอน การประชุมเพียงครั้งเดียวจะทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ไม่อาจทราบเกี่ยวกับข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองที่จัดทำได้ ทั้งไม่อาจโต้แย้งคัดค้านและแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ นอกจากนี้ผลการประชุมแค่ครั้งเดียวทำให้สรุปประเด็นปัญหาและระดมความคิดเห็นได้ไม่เต็มที่ ซึ่งส่งผลต่อการสรุปผลที่เป็นอย่างเร่งรีบและไม่ได้ประเด็นที่เป็นปัญหาที่แท้จริง ได้ในขณะที่วางและจัดทำผังเมือง ดังนั้น เพื่อให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนาโดยสมบูรณ์ จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 เกี่ยวกับการจัดประชุมของสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยการดำเนินการแต่ละครั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการด้วยทุกครั้ง รวมทั้ง มีหน่วยงานทางวิชาการ ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผังเมือง การวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้ชุมชนได้ตระหนักถึงอันตรายต่าง ๆ โดยมีการแจ้งข้อมูลและแก้ไขปัญหาในเรื่องของโครงสร้างอาคาร ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายในอาคาร ข้อมูลพื้นฐานทางวิศวกรรม สถาปัตยกรรม เกี่ยวกับอาคาร การจัดทำแผนผังอาคาร เพื่อไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทางเสียงและอากาศ นอกจากนี้ในการจัดตำแหน่งของโรงงานอุตสาหกรรม ในชุมชนให้ปลอดภัยจากพิษ ความแออัด ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บของประชาชนในชุมชน โดยในมาตรา 19 ควรมีการระบุอย่างชัดเจนในเนื้อหาเรื่อง

1. การพูดถึงภูมิหลังของพื้นที่ คูหรณีสถิตฐาน
2. การพิจารณาถึงภูมิหลังวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่ เช่น การคมนาคม
3. กำหนดให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแจ้งข้อมูล “ทางวิชาการ”

เกี่ยวกับผังเมือง เพื่อให้ชุมชนตระหนักถึง อันตรายต่าง ๆ โดยมีการแจ้งข้อมูลและแก้ไขปัญหาในเรื่องของโครงสร้างอาคาร ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายในอาคาร ข้อมูลพื้นฐานทางวิศวกรรม สถาปัตยกรรม เกี่ยวกับอาคารและการจัดทำแผนผังอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัด

ตำแหน่งของโรงงานอุตสาหกรรม ในชุมชนให้ปลอดภัยจากมลพิษ ความแออัด ซึ่งส่งผลต่อภาวะ ความเสี่ยงต่อการเกิดโรคร้ายแรง เช่น มะเร็งปอด เนื่องจากไม่มีการกำหนดเขตผังเมืองสำหรับ โรงงานอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน

4. ควรมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีการบิดเบือนข้อมูลหรือการแจ้งข้อมูลเท็จของ เจ้าหน้าที่ในกรณีการแจ้งข้อมูลก่อนการวางผังเมือง

นอกจากนี้ควรระบุขั้นตอนเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนด

ขั้นตอนที่ 1 การให้ความรู้ทางวิชาการกับประชาชน

ขั้นตอนที่ 2 การแจ้งประเด็นปัญหา

ขั้นตอนที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น

ขั้นตอนที่ 4 การสรุปประเด็นปัญหาจากความคิดเห็นของประชาชน

2. ปัญหาการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนด

จากประเด็นปัญหาการใช้บังคับผังเมืองตามระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในข้อกำหนดนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรมีมาตรการในการอุดช่องว่างในกรณีของปัญหาผังเมืองหมดอายุ โดยมีการบัญญัติในข้อกำหนดเกี่ยวกับบทลงโทษ อาทิ กำหนดบทลงโทษตามระยะเวลาที่ผังเมือง หมดอายุ ถ้าในกรณีที่ผังเมืองหมดอายุเป็นเวลานาน มีบทลงโทษที่หนักกว่า กรณีผังเมืองหมดอายุ ในระยะเวลาไม่นาน เป็นต้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ควรมีข้อบัญญัติหรือ เทศบัญญัติควบคุมไม่ให้ผังเมืองหมดอายุ

แต่อย่างไรก็ตามถ้ามองเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความถูกต้องแล้วเนื่องจากเมืองมีการ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและในกรณีที่เมืองมีการเปลี่ยนแปลงน้อยหรือไม่เปลี่ยนแปลงกฎหมาย ก็ได้เปิดช่องไว้แล้วว่า “หากเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสองและถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยาย ระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี” ซึ่งผู้ศึกษาก็มีความเห็นสอดคล้อง กับการตีความแบบที่สองมากกว่า

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามกฎหมายผังเมือง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากกรณีที่อำนาจของหน่วยงานไม่เป็นไปอย่างอำนาจ การตัดสินใจด้านการผังเมืองถูกรวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการผังเมืองทั้งการอนุมัติและพิจารณา คำร้อง แต่ขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางในเรื่องการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติผังเมือง ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีข้อกำหนดที่ชัดเจน ในการถ่ายโอนอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยระบุอำนาจหน้าที่ อำนาจการตัดสินใจที่ปราศจากการแทรกแซง จากหน่วยงานภาครัฐอื่น โดยการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ควรให้ปรับปรุงระบบการวางและจัดทำผังเมืองให้สอดคล้อง กับระบบการบริหารราชการแผ่นดินและให้สอดคล้องกับจากบัญญัติของข้อกำหนด ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นแนวทางการกำกับดูแลให้โรงงาน ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้ผู้ประกอบการตลอดจนวิศวกรและผู้ที่เกี่ยวข้องมีจิตสำนึก มีบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบจากการประกอบการ มากขึ้น หากขาดความรับผิดชอบ ก็จะมีมาตรการและบทลงโทษที่เข้มงวดหลักการที่สำคัญ คือ ปรับปรุงการควบคุม ขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้บังคับให้ปฏิบัติตาม กฎหมายให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพขึ้น

4. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการเยียวยาผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการผังเมือง

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า จากบัญญัติข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติ ผังเมือง พ.ศ. 2518 หรือแม้แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 บัญญัติไม่ ชัดเจนในเรื่องการชดเชยเยียวยา ผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินการผังเมือง เนื่องจากกฎหมายผังเมือง ของไทยไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาของผู้มีส่วนได้เสียจากการวางผังเมือง ดังนั้น ผู้ศึกษา เห็นว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติผังเมืองในครั้งต่อไป จึงควรมีการเพิ่มมาตรการในการเยียวยาหรือ บทบัญญัติในการเยียวยาสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย โดยสามารถใช้เกณฑ์กฎหมายของสหพันธรัฐ ฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการกำหนดข้อบัญญัติ โดย การกำหนดชัดเจน การเยียวยา สำหรับ ผู้มีส่วนได้เสีย สิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาระจำยอม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีกฎหมายกำหนดภาระจำยอม ที่จะต้องกำหนดการชดเชยเยียวยา โดยควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองโดยศาลเหล่านี้ ย่อมเป็นตัวอย่างแล้วว่ามาตรการทางกฎหมายของสหพันธรัฐฝรั่งเศส มีความเด็ดขาดและชัดเจน ซึ่งน่าจะนำมาเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ไขกฎหมายผังเมืองของไทยต่อไป