การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายอนุวงศ์ ซาบุตร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DECENTRALIZATION OF A COMPREHENSIVE PLAN LAW

ENACTMENT FOR LOCAL ADMINISTRATION

Mr.Anuwong Sabutra

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดย	นายอนุวงศ์ ชาบุตร
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิดกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์นพดล เฮงเจริญ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ภานุพันธ์ ชัยรัต)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์วิจัย อัมราลิขิต)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อนุวงศ์ ชาบุตร: การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (DECENTRACIZATION OF A COMPREHENSIVE PLAN LAW ENACTMENT FOR LOCAL ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 251 หน้า

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาปัญหาอุปสรรค/แนวทางแก้ไขและข้อดี ข้อเสียของการกระจายอำนาจ รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างการกระจายอำนาจการตรากฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางการกระจายอำนาจการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติเรื่อง การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวงได้กำหนดให้ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการประกาศใช้ทั่วประเทศ มีอายุการใช้บังคับผังเมืองรวม 5 ปี และเมื่อครบกำหนดก็จะต้องมีการต่ออายุการใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ในปัจจุบันผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างประกาศ จำนวน ร้อยละ 50 ได้หมดอายุลง และไม่สามารถต่ออายุการใช้บังคับผังเมืองรวมได้ทันภายในกำหนด จนเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเมื่อได้ศึกษาถึงแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติตามภารกิจพื้นฐานของการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับผังเมืองรวมจะเป็นมาตรการด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนับสนุนให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเรื่องการใช้บังคับผังเมืองรวมที่กระทำได้เฉพาะกฎกระทรวง โดยกำหนดให้กระจายอำนาจการตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับผังเมืองรวมได้

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา 2553 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5086045934 : MAJOR LAWS

KEY WORD : AUTHORITY DECENTRALIZATION / COMPREHENSIVE PLAN LAW ENFORCEMENT / LOCAL ADMINISTRATION ENACTMENT

ANUWONG SABUTRA :THE DECENTRALIZATION OF A COMPREHENSIVE PLAN LAW ENACTMENT FOR LOCAL ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : PROF. SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D , 251 pp

This thesis aims to study the government basic policy method, rule and procedure to decentralize the authority to enact the city plan law for local administration, also study problems and the way to solve, best and weak points of the decentralization, furthermore, presents the examples of decentralize enactment both Thailand and Foreign Country by comparing study to find the proper ways for local administration.

From the studying, at present 1975 city plan act which be prescribed city plan controls has been performed by ministerial order that city plan on during announce to use around country will take control on city plan for 5 years and when the expired date, have to extend the time. However, 50% of during announce city plan have been expired and unable to be extended to put in force on time until affecting to the human right and freedom, and also studying the government basic policy method, rule to decentralize the authority to enact the city plan law for local administration and the authority to enact the minor law to perform the normally basic living in good environment of local administration, find that decentralize the authority to local administration can enact local legal code to enforce all city plan which will be the efficient and suitable standard law to support the city plan setting process following on law intention to set plan and distribute the authority to local administration.

Therefore, the researcher support to adjust 1975 city plan act related to the city plan enforcement which performed by ministerial order only by decentralize the authority to enact the law giving the local administration be able to create the local legal code to put in force on all city plan.

Field of study Laws

Academic Year 2010

Student's signature... Anuwong Sabutra.

Advisor's signature... Supalak Pinitpuvadol

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความเมตตาและความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ผู้ที่ให้ทั้งคำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนคอยติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์มา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ นพดล เฮงเจริญ ที่ได้สละเวลาอันมีค่า กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณอาจารย์ภานุพันธ์ ชัยรัต อาจารย์ไชยเดช ตันติเวสส และอาจารย์วิจัย อัมราลิขิต ที่ได้สละเวลาอันมีค่ากรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อสังเกตที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง สำหรับผู้วิจัยในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้สำเร็จลงได้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณนายสุชาติ เวโรจน์ นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ นายบุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ นายก้องภพ สุขกิจบำรุง ที่กรุณาให้ข้อคิดและให้การสนับสนุนผู้วิจัยสำหรับการศึกษาในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ในครั้งนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา พี่สาว พี่ชาย ที่เคารพยิ่ง รวมทั้งขอบคุณ คุณพรพิภา ซาบุตร คุณณฐณิชา ซาบุตร และคุณวชิรปรัชญ์ ซาบุตร ซึ่งเป็นครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งของผู้วิจัย สำหรับความรักและกำลังใจที่มีให้แก่ผู้วิจัยเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ คุณสุรเดช เวชมงคล คุณสุมิตา ศรีศิริ เพื่อน ๆ ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่สำนักงานศาลปกครอง ที่เป็นกำลังใจและความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่พระคุณบิดา มารดา และคณาจารย์ทุกท่าน รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้วิจัย แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ฉ
สารบัญ..... ช
สารบัญตาราง..... ฎ
สารบัญแผนภาพ..... ฐ
บทที่ 1 บทนำ..... 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... 6
1.3 ขอบเขตการศึกษา..... 6
1.4 สมมติฐานการศึกษา..... 6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา..... 7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 7
บทที่ 2 แนวความคิดและหลักการพื้นฐานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 8
2.1 หลักการพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ..... 9
2.1.1 หลักการพื้นฐานด้านสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ..... 10
2.1.2 หลักการพื้นฐานด้านสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน..... 12
2.1.3 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม..... 15
2.1.4 หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น..... 17
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำภารกิจพื้นฐานของรัฐ..... 19
2.2.1 การจัดทำภารกิจของรัฐ..... 20
ก) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ..... 21
ข) ภารกิจลำดับรองของรัฐ..... 21
2.2.2 การมอบหมายภารกิจของรัฐ..... 22
ก) การมอบหมายภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 23
ข) รูปแบบการมอบหมายภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 25
ค) ขอบเขตของภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 25
ง) การออกกฎหมายลำดับรอง..... 30

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ.....35
ก) หลักผลประโยชน์มหาชน.....36
ข) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ.....37
ค) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ.....37
ง) หลักความสามารถของท้องถิ่น.....38
2.2.4 บทวิเคราะห์การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....40
ในการออกข้อบัญญัติอื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายผังเมือง
2.3 กรอบความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมือง.....50
ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองของประเทศไทย.....51
(1) แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นวางผังตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ.....52
(2) แนวความคิดการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ..... 54
วางผังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(3) แนวความคิดการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมือง.....56
2.3.2 ลักษณะของภารกิจด้านการวางผังเมือง..... 58
ก) ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร.....59
ข) ผังเมืองรวมของเมืองในภูมิภาค..... 60
ค) การวางผังตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518..... 61
2.3.3 แนวทางการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง.....63
ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(1) การวางผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง.....64
(2) การจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง..... 75
(3) การใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง..... 89
2.4 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบผังเมืองรวม.....90
ในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงที่นำมาสู่แนวคิดในการให้
อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติใช้บังคับผังเมืองรวม

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.4.1 สภาพปัญหาทางกฎหมายและการต่ออายุผังเมืองรวมที่ไม่เป็นไป..... 91
ตามกำหนดระยะเวลา
(1) ปัญหาเรื่องเวลาที่ใช้สำหรับการตรากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม..... 92
(2) ปัญหาเกี่ยวกับอายุของกฎกระทรวงที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมภายในเวลาจำกัด..... 92
(3) ปัญหาเกี่ยวกับงานด้านวิชาการผังเมืองและการจัดการระหว่างหน่วยงาน.....95
2.4.2 ลักษณะของกฎหมายและผลกระทบต่อผังเมืองรวมเนื่องจาก.....106
การกำหนดนโยบายระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกัน
(1) ลักษณะของกฎหมายและผลกระทบต่อการใช้บังคับผังเมืองรวม.....107
ในฐานะกลไกในการกำหนดนโยบาย
(2) กรณีศึกษาที่มีผลกระทบต่อการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการ.....111
ออกกฎกระทรวง
(ก) กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี.....112
(ข) กรณีศึกษา ผังเมืองรวมสมุทรปราการ.....118

บทที่ 3 แนวทางการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้.....128
กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทย

3.1 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ.....128
ข้อบัญญัติผังเมืองรวม
(ก) การปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....129
(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส.....134
(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง..... 138
3.2 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจ..... 145
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม
(ก) การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา.....145
(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา.....150
(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจ.....156
ท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร(อังกฤษและเวลส์)..... 160
ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม
(ก) การปกครองของประเทศสหราชอาณาจักร..... 161
(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร..... 166
(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร..... 171
ที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง
3.4 บทวิเคราะห์การนำโครงสร้างทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับ.....175
การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทย
(ก) การปกครองกับการบริหารแผนและผังเมืองของไทยในปัจจุบัน..... 175
(ข) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยที่ปรับจากกฎหมายต่างประเทศ.....183

บทที่ 4 แนวทางการกำหนดมาตรทางกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 192
ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

4.1 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองทุกระดับ..... 193
กับแนวทางการแก้ไขลักษณะผลกระทบต่อกฎหมายการผังเมือง
4.1.1 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ..... 196
4.1.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับภาค.....198
4.1.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น.....199
4.1.4 การบูรณาการความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ขององค์กรรับผิดชอบด้านการผังเมือง..... 201
4.1.5 มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบต่อกฎหมายการผังเมือง.....209
กับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4.2 แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติกระจายอำนาจให้ใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองแทนกฎกระทรวง... 217
4.2.1 ลักษณะของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับผังเมือง..... 218
4.2.2 ที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมือง..... 220
4.2.3 ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมือง.....225
4.2.4 เงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองว่าด้วยการวางผังเมือง.....228
4.3 บทวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น..... 230
ให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3.1 ข้อดีต่อหน่วยงานทางปกครองที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ.....231
ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ
4.3.2 ข้อดีต่อประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทการมีส่วนร่วม.....233
การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและทำให้ไม่เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพ
ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน
4.3.3 ข้อเสียต่อหน่วยงานทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....235
ส่วนใหญ่ที่ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและเทคนิคทางวิชาการ
4.3.4 ข้อเสียต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มุ่งให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตน.....236
หรือประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 238

5.1 บทสรุป.....238

5.2 ข้อเสนอแนะ..... 243

รายการอ้างอิง.....248

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 251

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม..... 77
ตารางที่ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวม.....97
ตารางที่ 3 เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม พรบ. ควบคุมอาคาร 97
พุทธศักราช 2522
ตารางที่ 4 เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการอนุญาตให้ประกอบกิจการ.....98
ตารางที่ 5 การควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทที่ห้าม.....99
ตารางที่ 6 การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประเภทที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์เฉพาะ.....103
ตารางที่ 7 สรุปประเภทของแผนและผังในประเทศฝรั่งเศส.....137
ตารางที่ 8 เทคนิคการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่น.....153
ตารางที่ 9 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ ค.ศ. 1998- ปัจจุบัน.....166
ตารางที่ 10 ความสัมพันธ์ของกฎหมายทางด้านวางแผน/ผังของประเทศสหรัฐอเมริกากับของไทย.....185
ตารางที่ 11 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังเมืองระดับต่างๆ.....202
ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบแผนและผังเมือง
ตารางที่ 12 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนและผัง.. 203
ตารางที่ 13 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและ..... 205
ผังเมืองระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานวางแผนและผัง
ตารางที่14 ความสัมพันธ์ตามข้อเสนอโครงสร้างใหม่ระหว่างประเภทของผังเมืองทุกระดับกับองค์กร.....207
ที่รับผิดชอบเขตพื้นที่บังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 : มาตรฐานสีการใช้ประโยชน์ที่ดิน..... 73
แผนภาพที่ 2 : แสดงสัดส่วนการใช้ที่ดินประเภทต่างๆของผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม..... 115
แผนภาพที่ 3 : โครงสร้างการปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....130
แผนภาพที่ 4 : โครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา.....147
แผนภาพที่ 5 : หน่วยการปกครองที่เป็นกึ่งบรรษัททำหน้าที่แทนมลรัฐ.....148
แผนภาพที่ 6 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษปี ค.ศ. 1998 – ปัจจุบัน.....165
แผนภาพที่ 7 : กระบวนการควบคุมการพัฒนาผังเมืองของสหราชอาณาจักร.....169
แผนภาพที่ 8 : กระบวนการจัดทำแผนและผังเมืองของสหราชอาณาจักร.....170
แผนภาพที่ 9 : โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....177
แผนภาพที่ 10 : โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....181
แผนภาพที่ 11 : โครงสร้างการบริหารแผนและผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน.....182
แผนภาพที่ 12 : การเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาและไทย.....187
แผนภาพที่ 13 : องค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมือง.....196

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นและบัญญัติไว้ในมาตรา 284[*] วรรคสามว่า เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ฯลฯ รวมทั้งได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในมาตรา 334[**] ซึ่งได้บัญญัติให้วาระเริ่มแรกของการดำเนินการจะต้องตรากฎหมายต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อาทิ ให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามมาตรา 68 กฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 199 กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 248 และโดยเฉพาะให้มีการตรากฎหมายตามมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ดังกล่าวซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในปี พุทธศักราช 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 16[***] ว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ

---

[*] ในมาตรา 284 บัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

[**] ในมาตรา 334 บัญญัติไว้ในวาระเริ่มแรก ให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

[***] ในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการผังเมือง

ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (25) การผังเมือง และบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่า ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

จากหลักการพื้นฐานการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่ได้กระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว แต่ปัจจุบันการใช้บังคับผังเมืองรวมที่กระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เนื่องจากอำนาจการออกกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง ซึ่งเกิดปัญหาไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาโดยเฉพาะขั้นตอนการออกกฎหมายที่ใช้ระยะเวลานานทำให้ผังเมืองรวมหมดอายุ นอกจากนั้นการใช้บังคับผังเมืองรวมยังก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว การมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรที่จะดำเนินการควบคู่กันไป ทั้งนี้ จะเป็นมาตรการด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคสอง โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดในเรื่องต่างๆได้ในกรณีที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวง หรือในกรณีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 มาตรา 20ได้บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ เป็นต้น

สำหรับการกระจายอำนาจด้าน “การผังเมือง” (City And Town Planning) ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ที่จัดเป็นภารกิจของรัฐ (Function of State) ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function of State)[1] ในประเทศต่างๆ จำนวนมากทั่วโลกทั้งในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือ เอเชีย มีการจัดทำผังเมืองในหลายระดับตามลักษณะของเขตการปกครอง ได้แก่ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

[1] สมยศ เชื้อไทย,กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญชน,2552).หน้า 136-137.

ซึ่งในการวางผังเมืองระดับท้องถิ่นนั้นได้มีการมอบหมายภารกิจด้านการวางผังเมือง ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หนึ่ง ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น เป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองและใช้บังคับด้วยข้อบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น การให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมืองอย่างเป็นระบบ (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนพัฒนา” หรือ Development Plans) ในประเทศอังกฤษ PLU (Plan Local d urbanisme) เป็นแผนผังที่มีข้อกำหนดทางกฎหมายบังคับการใช้ที่ดินในท้องถิ่นเป็นรายแปลงในประเทศฝรั่งเศส Comprehensive Plan ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Town Planning ในประเทศเยอรมัน เป็นต้น

เมื่อศึกษากระบวนการมอบหมายการจัดทำบริการสาธารณะด้านการวางผังเมืองซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หนึ่ง ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตนั้นเป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองของประเทศต่างๆ แล้ว พบว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) ด้านการวางผังเมืองโดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการควบคู่ไปกับการมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับ (Delegated Of Legislation) เพื่อประกาศใช้บังคับผังเมืองในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองในหลายประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เรียกว่า Bye Law ประเทศสหรัฐอเมริกามอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เรียกว่า Zonning Ordinance เป็นต้น ซึ่งทำให้การวางผังเมืองในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการใช้บังคับผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

สำหรับประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภารกิจด้านการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้การวางผังเมืองรวมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการผังเมือง (ปัจจุบันเรียกกรมโยธาธิการและผังเมือง) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มีการดำเนินการวางผังเมืองรวมในพื้นที่ซึ่งเป็นเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมด้วยกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมตลอดมา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางผังเมืองเฉพาะเพื่อกำหนดรายละเอียดของโครงการและแผนปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม แต่กำหนดให้ประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะดังกล่าวด้วยพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จึงทำให้ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะเลยในพื้นที่ใดๆของประเทศไทย เนื่องจากอุปสรรคของกระบวนการตราพระราชบัญญัติใช้ผังเมืองเฉพาะโดยฝ่ายรัฐสภา[2]

จากแนวความคิดเรื่องการผังเมือง(City And Town Planning) ที่เป็นบริการสาธารณะซึ่งจัดเป็นภารกิจของรัฐและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

---

[2] สุดา ชัยรัต, การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการผังเมืองบริเวณชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง(ข่าวสารสำนักผังเมือง, ฉบับที่ 60/2537). หน้า 12-20.

ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบดำเนินการตามมาตรา 16 ซึ่งได้บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางผังเมืองและใช้บังคับผังเมืองให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเจตนารมณ์เรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 (3) ซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกัน และปัจจุบันแม้ว่าภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542ไปแล้วเป็นระยะเวลากว่าสิบปี กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการผังเมืองจะได้มอบหมายภารกิจด้านการวางผังเมืองรวมไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการวางผังเมืองให้ไปดำเนินการวางผังเมืองตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 แล้วก็ตาม แต่เมื่อดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมแล้วเสร็จ การใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวก็ยังใช้บังคับโดยกฎกระทรวงซึ่งดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวยังไม่ใช่การดำเนินการที่สามารถทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการไม่สามารถดำเนินการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ให้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องกับผังเมืองรวมฉบับเดิม จึงก่อให้เกิดช่องว่างในการใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่นั้นๆ และเกิดการพัฒนาอย่างไร้ทิศทางจากการใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม นอกจากการเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นผลกระทบหลังจากที่ผังเมืองหมดอายุแล้ว ผลกระทบการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับนั้นอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน แต่กรณีเป็นผลกระทบที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ อาทิ ประชาชนอาจประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีภาพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงเรื่องการผังเมือง[*] ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่อาศัยอำนาจตาม

[*] มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองซึ่งรัฐต้องจัดทำภารกิจการบริการสาธารณะ รัฐอาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับเรื่องการผังเมืองได้ สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองนั้น บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว[**] อาทิ เรื่องการวางผังเมืองที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการเป็นต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของพื้นที่นั้นๆ ตามหลักวิชาให้ครอบคลุมทั่วประเทศทั้งพื้นดินพื้นน้ำและจัดให้มีผังเมืองรวม ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมดังกล่าว โดยกำหนดมาตรฐานการใช้อย่างยั่งยืนด้วยการให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการใช้ที่ดินนั้นร่วมในการตัดสินใจด้วย และต้องจัดให้มีการวางผังเมือง เพื่อพัฒนาและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การผังเมืองที่มีประสิทธิภาพจะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศต่อไป[***]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการวางผังแล้ว แต่ในปัจจุบันยังมีปัญหาว่าการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองไม่สามารถดำเนินการให้ผังเมืองรวมนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง เนื่องจากมีปัญหาข้อจำกัดหลายด้านโดยเฉพาะการใช้บังคับผังเมืองรวมที่ให้กระทำโดยกฎกระทรวงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น หากได้มีการมอบอำนาจการใช้บังคับกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองไปสู่ท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสนับสนุนให้การกระจายอำนาจด้านการผังเมืองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรทำการศึกษา การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะได้พิจารณาว่าจะสามารถกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนได้เพียงใด รวมถึงการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองรวมแทนการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการในประเทศต่างประเทศที่สำคัญ) ทั้งนี้ เพื่อให้การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับ

[**] มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[***] มาตรา 84(1),(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมในสังคมอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 และการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบการออกกฎกระทรวง

3. เพื่อศึกษาแนวทางการใช้บังคับผังเมืองรวมด้วยข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ตลอดจนมุ่งศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและผังเมืองของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทย รวมทั้งแนวทางในการใช้บังคับผังเมืองรวมด้วยข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 สมมติฐานการศึกษา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้กระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันการใช้บังคับผังเมืองรวมที่กระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ไม่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจ เนื่องจากอำนาจการออกกฎหมายใช้บังคับผังเมืองรวมอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง นอกจากนั้นการใช้บังคับผังเมืองรวมยังก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งจะเป็นมาตรการด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์มาตรการทางด้านกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองรวม ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่าง ๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจแนวทางการกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบของการใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบการออกกฎกระทรวง

3. ทำให้เข้าใจแนวทางในการใช้บังคับผังเมืองรวมด้วยข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงและข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกระจายอำนาจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่2
แนวความคิดและหลักการพื้นฐานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากสามารถนำมาวิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการใช้บังคับผังเมืองรวมและเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในการใช้บังคับผังเมืองรวม การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะหลักกฎหมายผังเมืองถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่มีส่วนสนับสนุนให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีงบประมาณที่จำกัดแต่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาโครงการทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่งผลสะท้อนทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแก่ประชาชน แม้กระทั่งผลทางการเมืองของรัฐบาล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายผังเมืองมักจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายผังเมืองถือเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ หากกฎหมายผังเมืองไม่มีประสิทธิภาพย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการต่างๆ มีหลายประเภท ทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน อาทิ กฎหมายแพ่งซึ่งวัดด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งกฎหมายผังเมืองก็มีความสอดคล้องและเป็นกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประชาชน ในลักษณะที่ดุลและคานกัน (Check & Balance) ระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชน กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีการชี้นำ ลดปัญหาอุปสรรค มีการส่งเสริมการจัดระเบียบชุมชนเมือง และการพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน อาทิ หลักการพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย หลักการพื้นฐานด้านสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักการพื้นฐานด้านสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำ

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ประกอบด้วย การจัดทำภารกิจของรัฐ การมอบหมายภารกิจของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะและบทวิเคราะห์การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติอื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองของประเทศไทย ลักษณะของภารกิจด้านการวางผังเมืองและแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 หลักการพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2575 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization)ไว้กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 ได้บัญญัติว่า *"รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ เรื่องการกระจายอำนาจไว้ในส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริการราชการแผ่นดิน มาตรา 77(3) ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ส่วนในหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 272 ได้บัญญัติว่า *"ภายใต้บังคับมาตรา1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ แสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินโครงการต่าง ๆ อาทิ การเวนคืนถนนโครงการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียที่สำคัญของประชาชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงได้ให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา 84 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ต่อการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาประเด็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ จึงสามารถแยกพิจารณาหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น อาทิ หลักการพื้นฐานด้านการประกอบอาชีพ หลักการพื้นฐานด้านสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จะได้พิจารณาถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหลักที่สำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Principe de valeur constitutionnelle)[1] เนื่องจากหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเป็นแนวคำวินิจฉัยที่ได้รับการยอมรับจากตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในคำพิพากษา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1979 สำหรับประเทศไทยก็มีเนื้อหาการรับรองสิทธิของส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประทศไทยหลายฉบับ ทั้งที่กล่าวพาดพิงถึงไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และที่บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่บัญญัติไว้เอกเทศในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น[2] ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550

2.1.1 หลักการพื้นฐานด้านสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

โดยที่รัฐเสรีประชาธิปไตยได้ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา โดยรัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่รัฐจะให้คำมั่นต่อประชาชนว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ำกรายสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปว่าให้

---

[1] Jacques BOURDON Jean-MARIE PONTIER et Jean-Claude RICCI, Droit des Collectivities Territoriales (PUF , 1987). p.104.

[2] พนม เอี่ยมประยูร, หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมย์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีคำบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545). หน้า 131.

องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ำกรายสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร กล่าวคือบรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และกฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะการควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้รัฐธรรมนูญขัดกับกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักพื้นฐานด้านสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 สามารถสรุปได้ดังนี้ ในกรณีเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันบุคคลจะสามารถกระทำได้โดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องการผังเมือง*

จากบทบัญญัติตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่ทำมาค้าขายโดยสุจริตและเสียภาษีให้แก่รัฐอย่างถูกต้องและครบถ้วนย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพที่มีผลบังคับได้จริง จึงได้บัญญัติรับรองไว้โดยตรงไม่ต้องมีการตีความ

---

* มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานที่จะต้องคำนึงถึงในประเด็นการกระจายอำนาจเนื่องจากจะมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าโดยหลักการต้องยึดหลักในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก การจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลถือเป็นข้อยกเว้น ในด้านการผังเมืองก็เช่นเดียวกันถือว่าเป็นข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การที่รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ เพราะว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการประกอบอาชีพของประชาชน ตราบที่ยังอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ดีกฎหมายจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการนี้ จะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือ ขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

นอกจากนี้ ในการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดขอบเขตไว้แตกต่างกันไป แล้วแต่บริบททางสังคมของประเทศนั้นๆจะยอมรับในประเทศที่ให้เสรีภาพทางด้านเศรษฐกิจมาก อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีรัฐวิสาหกิจหรือกิจการค้าที่ดำเนินโดยรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรถไฟ เครื่องบิน ไฟฟ้า โทรศัพท์ หรือกิจการปิโตรเลียม แต่ก็มีข้อยกเว้นบ้าง เช่น รถเมล์ของเทศบาลเมืองเล็กๆ บางเทศบาลที่เอกชนไม่ได้ดำเนินการเพราะมีผู้โดยสารน้อยทำให้ไม่มีกำไรและเทศบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมี ส่วนประเทศที่ให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย อาทิ ประเทศฟิลิปปินส์ หรือ ประเทศไทย เนื่องจากรัฐต้องดำเนินการกิจการด้วยตัวเอง เช่น กิจการเดินอากาศ โทรศัพท์ และไฟฟ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะให้เสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีผลบังคับได้จริง แต่ถ้าให้มีเสรีภาพโดยไม่มีข้อจำกัดก็อาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา 43 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว

2.1.2 หลักการพื้นฐานด้านสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน หลักการพื้นฐานด้านสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนจึงถือเป็นสารัตถะของการปกครองรูปแบบนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารและ

การร้องเรียนไว้อย่างชัดแจ้งในหลายเรื่อง อาทิ กรณีมาตรา 57[3] ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการและกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในเรื่องของการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้มีหน้าที่โดยตรงคือรัฐและโดยอ้อมได้แก่ชุมชนได้ โดยให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ โดยได้รับรองสิทธิของบุคคลที่ จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าวรวม สี่ ประการประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประการที่สอง บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนและย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันรวดเร็ว ประการที่สาม บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งสอง ประการดังกล่าวข้างต้น (มาตรา 60) ประการที่สี่ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่บุคคลให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับการคุ้มครอง (มาตรา 62) ในการดำเนินการซึ่งจะสัมฤทธิผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (Participatory Democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทของตนให้ถูกต้องได้นั้น คือประชาชนต้องมีความรู้ในความ

---

[3] มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

เป็นไปของการปกครองและการกระจายอำนาจว่า ในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก "กฎระเบียบ" ต่างๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก "คำสั่งทางปกครอง" เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้นกฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อที่จะพิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และโต้แย้งได้อย่างไรและเพียงใดอันการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

นอกจากนี้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบัน อุดมศึกษาที่ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการพิจารณาก่อนดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเมื่อตรวจสอบกฎหมายไทยปัจจุบันแล้ว พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 กำหนดให้โครงการ หรือกิจกรรมที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประเภทและขนาดที่กำหนดโดยรัฐมนตรีต้องทำการ ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impacts Assessment : EIA) โดยตามมาตรา 46[4] ประกอบกับมาตรา 47[5] และมาตรา 48[6] นั้น

---

[4] มาตรา 46 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48

ฯลฯ ฯลฯ

[5] มาตรา 47 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

[6] มาตรา 48 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย

กำหนดว่าโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนในกรณีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตาม มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ ซึ่งเมื่อตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้วพบว่า บุคคลมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานได้

นอกจากนี้ ผู้ได้รับความเสียหายจากการที่รัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ยังมีสิทธิฟ้องร้องค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐได้ตามมาตรา 6[7] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พุทธศักราช 2539 ด้วย

2.1.3. แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

โดยที่หลักการกระจายอำนาจนั้นมิได้คำนึงแต่เฉพาะการบริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น *"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2550 มาตรา 85 (3) ที่บัญญัติว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน"* ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม ความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละองค์กร แม้ว่าจะใช้ข้อความที่เหมือนกัน หรือต่างกันของกฎหมายแต่ละฉบับก็ตาม

นั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรคสอง ก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[7] มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ ฯลฯ

แต่ก็มีความหมายเดียวกัน อาทิ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มาตรา 67(7) และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 มาตรา 45 (7) ใช้ข้อความทำนองเดียวกัน คือ "คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 มาตรา 62 (2) ใช้ข้อความว่า "การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ" และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มาตรา 89 (14) ใช้ข้อความว่า "การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม" สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2543 นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ปรากฏบทบัญญัติชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายส่วนท้องถิ่นอื่นๆ คงมีบัญญัติในมาตรา 50 ที่เป็นบทบัญญัติโดยอาศัยการตีความมากกว่า โดยในข้อ (2) ของมาตรา 50 บัญญัติว่า "ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ" นั้นน่าจะหมายความถึง การดำเนินการนั้นๆ ก็เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้

ในการบริหารปกครองราชการส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่จะออกกฎหมายระดับท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับ[8] และในการใช้อำนาจหน้าที่นี้เองที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 281 บัญญัติยืนยันการใช้อำนาจหน้าที่ไว้ในวรรคหนึ่งคือ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายที่จะตราออกมาใช้เพื่อการดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้ความชัดเจนโดยกำหนดกรอบหรือขอบเขตของกฎหมายขั้นต่ำโดยใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดไว้ในมาตรา 281 วรรคสอง คือ

(1) ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) นอกเขตพื้นที่ ในการบริหารการปกครองนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ปกครองเท่านั้น แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางครั้งแม้จะดำเนินการในเขตพื้นที่หนึ่งแต่ผลกระทบก็อาจไปสู่เขตพื้นที่อื่นๆ ได้ เช่น สร้างเตาเผาขยะในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ปัญหาผลกระทบ เช่น อากาศจากการเผาขยะอาจไปตกที่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ข, ค และ ง ก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเล็งเห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารปกครองพื้นที่ตั้งโครงการกับผู้บริหารปกครองพื้นที่อื่น ๆ ได้ จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เข้าไป

---

[8] พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2510 มาตรา 60 ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุธศักราช 2537 มาตรา 71 ให้อำนาจในการออกข้อบังคับตำบล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุธศักราช 2540 มาตรา 1 ออกข้อบัญญัติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 มาตรา 70 ออกข้อบัญญัติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มาตรา 97 ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในโครงการที่เกิดนอกพื้นที่ปกครองของตนได้ โดยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 2 รูปแบบ คือ

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

2. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับเพื่อเป็นการรับรองว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ (มาตรา 1) เพราะฉะนั้น แม้จะมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจทำให้ประเทศไทยมีการปกครองที่แตกแยกกันไป และเพื่อเป็นการยืนยันหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 จึงบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 *รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา 283 วรรคแรก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”*

รัฐธรรมนูญนี้เองช่วยเสริมสร้างอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวด้วยกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำเนินการใดๆ ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ และเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลาย และป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดี

2.1.4. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

บทบัญญัติที่ว่า *“ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”* เป็นหลักการที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกระทำเช่นว่านั้นซึ่งสอดคล้องกับ “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และถือเป็นหลักที่สำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Principe de valeur constitutionnelle)[9] เนื่องจากหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเป็นแนวคำวินิจฉัยที่ได้รับการยอมรับจากตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในคำพิพากษา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1979

[9] Jacques BOURDON Jean-MARIE PONTIER et Jean-Claude RICCI, Droit des Collectivities Territoriales . p.104 .

ดังนั้น ในการศึกษาหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถพิจารณาได้ในบางแง่มุมดังต่อไปนี้*

(1) การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง

การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง มีข้อพิจารณาคือ ประการแรกเกี่ยวกับจำนวนขององค์กร ซึ่งในรัฐธรรมนูญหลายๆ ฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ต่างก็บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มีองค์กรของตนเองที่มาจากการเลือกตั้ง องค์กรที่สำคัญของท้องถิ่นก็คือ สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) หรือ หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น (สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517) มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ว่ารัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ให้มี” ซึ่งน่าจะตีความได้ว่ารัฐธรรมนูญประสงค์หรือบังคับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีองค์กรที่สำคัญอย่างน้อย 2 องค์กร คือ สภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใดที่บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีองค์กรเพียงองค์กรเดียว แม้จะทำหน้าที่ 2 หน้าที่ คือสภาและผู้บริหารไปพร้อมกันทีเดียว จึงเป็นพระราชบัญญัติที่แย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มีองค์กรของตนเองที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า *“คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”*

ประการที่สอง กรณีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 284 บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจาการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

(2) การมีอิสระในทางการเงินของตนเอง

การมีอิสระในทางการเงินของท้องถิ่นนับเป็นหลักประกันที่สำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีความเป็นอิสระในทางการเงินมาก ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ท้องถิ่นนั้นก็มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

---

* โปรดดูรายละเอียดในวารสารกฎหมาย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 3 พุทธศักราช2532, หน้า113 - 119

การบัญญัติรับรองความมีอิสระในทางการเงินของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ เช่น มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า *"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"* นอกจากนี้ในมาตรา 283 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองความมีอิสระในทางการเงินของท้องถิ่นไว้เช่นเดียวกันว่า *"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ"* อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่าเมื่อนำบทบัญญัติมาตรา 214 และมาตรา 283 ดังกล่าวข้างต้นมาเปรียบเทียบกับมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันแล้ว มาตรา 214 และมาตรา 283 ของไทยเรามีลักษณะที่เป็นนามธรรมมากกว่ามาตรา 106 ของประเทศเยอรมัน ทั้งนี้เพราะการมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินท้องถิ่นของไทยเรานั้นให้เป็นไปตาม "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ในขณะที่มาตรา 106 ของประเทศเยอรมัน บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าภาษีประเภทใดบ้างที่ท้องถิ่นจะได้รับ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพ ฯลฯ นอกจากนี้การกระจายอำนาจในทางการเงินและทางการคลังของเยอรมันก็ไปไกลกว่าของประเทศไทยมากนั่นก็คือ ในประเทศเยอรมันนั้นท้องถิ่นมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีห้างหุ้นส่วนบริษัท และภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงนับว่าต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมาก เพราะรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับหลังนี้ต่างก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีอิสระในทางการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ในประเด็นนี้จึงนับว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหพันสาธารณรัฐเยอรมันมีการกระจายอำนาจในทางการเงินให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นได้ดีที่สุด

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำภารกิจพื้นฐานของรัฐ

แนวความคิดการกำหนดภารกิจพื้นฐานของรัฐ[10] จะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การผังเมือง (City And Town Planning) ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่จัดเป็นภารกิจของรัฐ(Function of State) ที่เรียกว่าภารกิจลำดับรอง (Secondary Function of State) ในหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือ เอเชีย มีการจัดทำผังเมืองในหลายระดับตามลักษณะของเขตการปกครอง ได้แก่

[10] จันจิรา เอี่ยมมยุรา, " วิสาหกิจมหาชนในกฎหมายไทย: ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529),หน้า 33-34.

ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งในการวางผังเมืองระดับท้องถิ่นนั้นได้มีการมอบหมายภารกิจด้านการวางผังเมืองซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น เป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองและใช้บังคับด้วยข้อบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้นในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึง การจัดทำภารกิจของรัฐที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเน้นที่สาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่าภารกิจลำดับรอง การมอบหมายภารกิจของรัฐที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่น นอกจากองค์การของส่วนกลาง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลาง แต่เพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้บุคคลอื่นทำการออกกฎข้อบังคับที่เป็นอำนาจของตนแทนตน และกฎข้อบังคับนั้นมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ กฎข้อบังคับที่ผู้รับมอบอำนาจตราขึ้นนี้ ในทางปฏิบัติถือเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ไปออกกฎหมายต่อไป เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลำดับอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจอยู่ภายใต้รัฐสภา ทั้งนี้ แนวความคิดและหลักการพื้นฐานดังกล่าวถือเป็นกระบวนการมอบหมายการจัดทำบริการสาธารณะด้านการวางผังเมืองซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตนั้นเป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองของประเทศต่างๆ และจะนำไปสู่แนวความคิดเรื่อง การกระจายอำนาจ[11] (Decentralization) ด้านการวางผังเมืองซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการควบคู่ไปกับการมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับ (Delegated Of Legislation) เพื่อประกาศใช้บังคับผังเมืองในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต่อไป

2.2.1 การจัดทำภารกิจของรัฐ (Function of State)

ภารกิจของรัฐ (Function of State) มีลักษณะของการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจของรัฐ ซึ่งในทางทฤษฎีมีแนวความคิดว่ารัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “Common Good’’ หรือประโยชน์สุขของมหาชน (Public Interest)

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) สำหรับทฤษฎีสัมบูรณ์เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้

[11]สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น,หน้า 136-137.

ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัญเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า นิติรัฐ (Rechtsstaat) แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัญเจกชน รัฐตามแนวความคิดนี้เน้นการขยายอำนาจ รัฐมิใช่จำกัดอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า รัฐตำรวจ (Police State) ส่วนทฤษฎีสัมพัทธ์เห็นว่ารัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

ภารกิจของรัฐในสมัยใหม่อาจแยกออกเป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเน้นที่สาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน’’ และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า”ภารกิจลำดับรอง’’

ก.) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ พิจารณาในแง่นี้รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร ที่รัฐจัดตั้งหน่วยงาน กระทรวงกลาโหม ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติภารกิจด้านการทหาร และกิจการด้านต่างประเทศ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมีความมั่นคงด้านการปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน

สำหรับด้านกิจการภายในประเทศ เป็นการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขในชุมชนที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐ หรือนัยหนึ่งรัฐต้องดำเนินการมิให้ประชาชนทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาคุ้มครองประชาชน ได้แก่ ศาล ตำรวจ ฝ่ายปกครอง เป็นต้น

ข.) ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function Of State)

ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function Of State) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจเพื่อดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมทั้งด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะเป็นงานที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรองแตกต่างจากภารกิจพื้นฐานซึ่งรัฐต้องดำเนินการเองโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า ส่วนราชการ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ เป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการที่เรียกว่า ภารกิจทางปกครองนั่นเอง ดังนั้น องค์การเอกชนจึงดำเนินการแทนรัฐมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชนที่มิใช่รัฐทำภารกิจลำดับรองได้ ภารกิจลำดับ

รองนี้จึงเรียกว่า Positive Function of State และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ภารกิจลำดับรองแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ภารกิจด้านการศึกษา ได้แก่ จัดตั้งสถานศึกษาในระดับต่างๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งการส่งเสริมศิลปะการแสดงต่างๆ อันเป็นสมบัติของชาติ นอกจากนี้ยังมีภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานสวัสดิการสังคม เป็นต้น

(2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม การผังเมือง รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันในแต่ละรัฐตามแนวความคิดของแต่ละรัฐ บางรัฐเน้นการควบคุมโดยทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติและควบคุมตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกติกาที่วางไว้ แต่บางรัฐนิยมเข้าไปประกอบการเองแบบผูกขาดหรือแบบแข่งขันกับเอกชน ซึ่งแล้วแต่นโยบายของรัฐนั้น

2.2.2 การมอบหมายภารกิจของรัฐ

การมอบหมายภารกิจของรัฐที่มอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่น นอกจากองค์การของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลาง แต่เพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การมอบหมายที่เป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือตามอาณาเขต (Décentralisation territoriale) และการมอบหมายที่เป็นกระจายอำนาจตามกิจการ[12] (Décentralisation par services)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมาได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่น อาจทำได้โดยพิจารณาว่ามีกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ กฎหมายในที่นี้(อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น) เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 72 บัญญัติให้เทศบาล (la commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

[12] เรื่องเดียวกัน,หน้า 26-27.

(Département) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัตินี้ส่งผลโดยตรงต่อสถานะของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค ยังผลให้มีสถานะเป็นท้องถิ่นตามบทบัญญัติกฎหมายนั้น

ก) การมอบหมายภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการมอบหมายภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Décentralisation territoriale) กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อยๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อยๆ นั้น หรือ อีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้นเมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่มารองรับการใช้อำนาจของท้องถิ่นทำให้ทุกท้องถิ่นต้องมีพื้นที่เป็นของตนเองและพื้นที่นั้นเองจะเป็นขอบจำกัดอำนาจของท้องถิ่น แต่ก็ไม่จำเป็นว่าพื้นที่นั้น ๆ จะต้องเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดท้องถิ่นที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นอาจมีหลายท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่มักจัดเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและท้องถิ่นทีมีขนาดใหญ่ซ้อนทับกันอยู่ เขตพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า ซึ่งก็คือพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กถูกซ้อนทับด้วยพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดใหญ่นั่นเอง[13]

การที่ท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ซ้อนกัน คือ กรณีในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นมากกว่า 1 ท้องถิ่น การมีพื้นที่ซ้อนกันนี้ อาจเป็นการซ้อนกันสองชั้นหรือสามชั้นก็ได้ โดยท้องถิ่นซ้อนทับกันนี้จะเป็นท้องถิ่นที่ต่างระดับกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น To Do Fu และ Ken และเทศบาล (Municipality) ที่มีอยู่ 3 ประเภท คือ เมืองนคร (City หรือ Shi) เมือง (Town หรือ Mashi) และหมู่บ้าน (Village หรือ Mura) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีเทศบาลต่างๆ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แต่ละเทศบาลต่างก็มีเขตพื้นที่เป็นของตนเองและพื้นที่ของหลายเทศบาลรวมกันจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีพื้นที่ซ้อนกันสองชั้น

ส่วนประเทศฝรั่งเศส เขตพื้นที่ของท้องถิ่นจะซ้อนกันสามชั้น กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ ภาค (Région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบจะมีพื้นที่เป็นของตนเอง โดยเทศบาลมีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุด

---

[13] สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,2547). หน้า 404-408.

พื้นที่ของหลายเทศบาลจะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งรวมกันจะเป็นพื้นที่ของภาค

ประเทศส่วนใหญ่มักใช้ระบบพื้นที่ซ้อนกัน เพราะต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการดูแลจากท้องถิ่นอย่างน้อยสองท้องถิ่น การทำงานของหลายท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง และสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการให้ท้องถิ่นเดียวรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่ากัน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล อาจจัดทำบริการสาธารณะได้เพียงบริการขั้นพื้นฐานอีกทั้งอาจเกิดความยุ่งยาก หากการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในหลายพื้นที่ การมีท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาดำเนินการในเรื่องที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่หรือเรื่องที่คุ้มค่ากว่าการให้แต่ละเทศบาลดำเนินการเอง หรือครอบคลุมหลายพื้นที่ย่อมเกิดความสะดวกและคล่องตัวกว่า

อย่างไรก็ดี ระบบพื้นที่ซ้อนกันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ และปัญหาเรื่องรายได้ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีอำนาจหน้าที่ มีระบบการคลังเป็นของตนเอง ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น เมื่อท้องถิ่นต่างมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถดำเนินการภายในพื้นที่เดียวกันได้ ก็อาจเกิดกรณีจัดทำบริการสาธารณะซ้ำซ้อน หรืออาจเพิกเฉยต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณสูง โดยหวังให้อีกท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง ในส่วนของรายได้ก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน กล่าวคือแต่ละท้องถิ่นต่างมีแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่ง คือ การจัดเก็บภาษีประเภทเดียวกันได้ ซึ่งสร้างภาระให้กับประชาชนมาก

ดังนั้น ระบบพื้นที่ซ้อนกันย่อมเกิดผลดี หากมีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้หมดไป กล่าวคือจะต้องมีการแยกอำนาจหน้าที่และการหารายได้ของท้องถิ่นต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่ให้ซ้อนทับกัน เช่น อาจกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดทำและดูแลในเรื่องบริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่หรือกิจกรรมที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้ และมีอำนาจจัดเก็บภาษีคนละประเภทกับท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นต้น

สำหรับท้องถิ่นที่มีระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน คือ กรณีในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นเพียงท้องถิ่นเดียวที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น หรือเรียกว่า “พื้นที่ชั้นเดียว” กล่าวคือ อาจมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ แต่ท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบนั้นจะมีพื้นที่ของตนเป็นเอกเทศแยกออกจากท้องถิ่นอื่นประเทศที่ใช้ระบบพื้นที่ชั้นเดียวนี้พบไม่มากนัก เช่น ประเทศออสเตรเลียที่มีท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือ เทศบาลหรือประเทศไทยที่เคยใช้ระบบนี้ในช่วงปี พุทธศักราช 2476 - 2537

การปกครองท้องถิ่นที่มีระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน หรือระบบพื้นที่ชั้นเดียว ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ไม่เกิดปัญหาการซ้อนทับ

กันในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ แต่ประชาชนในพื้นที่อาจได้รับการดูแลไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะถูกผูกขาดอยู่กับท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นเพียงท้องถิ่นเดียว

ข) รูปแบบการมอบหมายภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำได้หลายวิธี ได้แก่ การจัดทำด้วยตนเองจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น หรือให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของงาน ซึ่งท้องถิ่นมีดุลพินิจเลือกวิธีการได้ตามที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมมากที่สุด เพราะตราบใดที่ท้องถิ่นดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและอยู่ภายในพื้นที่ของตน การดำเนินการนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย แต่ในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จ อาจจำเป็นต้องกระทำนอกเขต หรือล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น จึงมีการเปิดช่องเป็นข้อยกเว้นให้ท้องถิ่นทำงานนอกเขตพื้นที่ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ 3 ประการ ดังนี้[14]

1. การดำเนินการนั้นจำเป็นและเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน เช่น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นนั้นกระทำในพื้นที่และมีความจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย

2. ต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ดำเนินการจะต้องขออนุญาตท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนล่วงล้ำเขตเข้าไป ซึ่งปกติผู้มีอำนาจในการอนุญาตได้แก่ สภาท้องถิ่น

3. ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแล

เงื่อนไขทั้งสามประการข้างต้นนั้น เป็นเงื่อนไขที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติครบถ้วนหากต้องดำเนินการนอกพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน หากเป็นท้องถิ่นที่อยู่ต่างระดับกัน กล่าวคือ เป็นกรณีท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการจัดทำภารกิจของรัฐในเขตพื้นที่ของเทศบาลหนึ่ง กรณีย่อมไม่เป็นการดำเนินการนอกเขต เนื่องจากเขตพื้นที่ของเทศบาลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

ค) ขอบเขตของภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับขอบเขตของภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐและโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ

[14] เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

หน้าที่ ดังนั้น โดยหลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจจะต้องพิจารณาตามขนาดของภารกิจซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท[15]

(1) ภารกิจที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

(2) ภารกิจที่เป็นกิจการไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

สำหรับวิธีการในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวด้วยตนเอง แต่กิจกรรมบางอย่างการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ กฎหมายจึงได้ให้ทางเลือกด้วยการเพิ่มวิธีการในการจัดทำภารกิจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกวิธีการได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สรุปวิธีจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ แบ่งออกได้ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง การดำเนินการด้วยวิธีนี้มีข้อดีอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งหมด แต่ก็มีข้อเสีย คือ สิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าวิธีอื่นและทำให้องค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ เพราะอาจต้องจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นรับผิดชอบงานดังกล่าว

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อให้จัดทำภารกิจ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการขาดความพร้อมในการจัดทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบางกรณีเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง การร่วมมือกันจัดทำจะเป็นประโยชน์มากกว่า

---

[15] สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543). หน้า 11-13.

การจัดตั้งนิติบุคคลนี้อาจเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนในรูปแบบบริษัทจำกัด (Societe) หรือนิติบุคคลมหาชนในรูปแบบสหการ (Syndicat) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การมหาชน (etablissement public) ก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นว่าเหมาะสมกับการดำเนินงานในลักษณะของเอกชนหรือรัฐ เช่น ถ้าเป็นกิจการที่ต้องการแสวงหากำไรก็ควรจัดตั้งเป็นบริษัท หากเป็นกิจการที่ไม่คำนึงถึงกำไรเป็นหลักก็ควรจัดตั้งเป็นสหการ ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจากลักษณะของกิจการแล้วจะต้องพิจารณาด้วยว่ามีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นจัดทำภารกิจนั้นถือเป็นข้อยกเว้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ได้แก่ การมอบให้เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำภารกิจ การมอบให้เอกชนดำเนินการนี้อาจทำตามกฎหมายแพ่ง คือ การทำสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ หรืออาจทำเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ สัญญาสัมปทานก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากที่กล่าวถึงการมอบหมายภารกิจของรัฐในกรณีการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการมอบหมายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขอบเขตของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นไปแล้วนั้น ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 ได้กำหนดว่า *“รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”*

นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 14 รวมทั้งหมด 10 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และให้สอดคล้องกับการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามมอบหมายภารกิจหน้าที่ของรัฐหลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power)และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยประโยชน์ได้ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยการด้านต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั่วถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนการมอบหมายภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศซึ่งถ้าพิจารณาถึงการมอบหมายภารกิจของรัฐของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองในรูป “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระดับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Local Government) ประเทศสวีเดน มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (Counties) และ เทศบาล (Municipalities) ประเทศอิตาลี มีการบริหารราชการของประเทศ นอกเขตเมืองหลวงจะมีการจัดการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) จังหวัด (Province) และเทศบาล (Commune) และประเทศฝรั่งเศสก็เช่นกันที่มีการแบ่งระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น 3 ระดับ อันประกอบด้วย ภาค (Region) เทศบาล (Commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่การมอบหมายภารกิจของรัฐส่วนต่าง ๆ แล้วจะพบว่า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนวยการของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่าการบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการ รับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และ

การสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า และนอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบน อันได้แก่ จังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผนเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากซับซ้อน ในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรงในบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่างๆ ของประเทศสวีเดนแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันราชการส่วนกลางต่างๆ ก็เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก เพราะหลักการปกครองของประเทศได้กำหนดเอาไว้ให้การบริหารราชการส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่าง ๆ โดยแยกเป็นรายกิจกรรมแล้ว จะเห็นว่าในหลายกิจกรรมมีหน่วยงานราชการในหลายระดับเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง และโดยหลักแล้วราชการในส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง ถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรอง ๆ ลงมา โดยที่ภารกิจต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภารกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 2) ภารกิจพิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ[16]

ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่เทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจการการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็น

[16] สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น,หน้า179-180.

เทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

จากการศึกษาถึงการมอบหมายภารกิจของรัฐที่มีการพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และมีการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่างๆของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว พบว่าการมอบหมายภารกิจของรัฐจะมีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกถึงการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นโดยมีแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นหลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น อาทิ หลักประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ และหลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นต้น

ง) การออกกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองมีกฎเกณฑ์ในการจัดทำและการประกาศใช้แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติ ทั้งมีหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายที่อาจเหมือนกันและแตกต่างกันไปจากพระราชบัญญัติบางประการ กฎหมายลำดับรองเป็นการพิจารณาลงไปในรายละเอียดจากที่พระราชบัญญัติแม่บทให้อำนาจ จึงเป็นเรื่องที่ต้องเข้าใจขอบเขตเนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจประกอบกับที่จะต้องมีความรู้ในทางเทคนิคของร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละประเภท การออกกฎหมายลำดับรองจึงยากกว่าพระราชบัญญัติ

กฎหมายลำดับรอง หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้บุคคลอื่นทำการออกฎข้อบังคับที่เป็นอำนาจของตนแทนตน และกฎข้อบังคับนั้นมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ กฎข้อบังคับที่ผู้รับมอบอำนาจตราขึ้นนี้ ในทางวิชาการมีคำที่ใช้เรียกอยู่หลายชื่อ เช่น “delegated legislation” เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ไปออกกฎหมายต่อไป หรือ “subsidiary legislation” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลำดับอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา หรือ “subordinate legislation” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจอยู่ภายใต้รัฐสภาหรือในบางครั้งเรียกว่า “Legislative without Legislatures” คือกฎหมายที่ไม่ได้จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ[17]

แต่เดิมเรื่องการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากในต่างประเทศว่ากระทำ”ได้หรือไม่ และในขอบเขตเพียงใด เพราะขัดต่อหลักการแบ่งอำนาจ ในประเทศอังกฤษถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็เห็นว่ารัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ ผลของการมอบอำนาจทำให้เกิดกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ (Delegated legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) แต่อำนาจที่ได้มานี้ไม่ได้มีโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่เป็นเพียงอำนาจรอง เพราะถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติที่มอบให้นั้น

---

[17] เรื่องเดียวกัน , หน้า101-102

สำหรับประเทศอื่น เช่น สหรัฐอเมริกา แต่เดิมก็ได้มีการนำหลักผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อได้ (delegate potestas non potest delegari) อันเป็นหลักทางกฎหมายเอกชนเป็นข้ออ้างอิงไม่ให้มอบอำนาจ โดยมีความเห็นกันว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ผู้อื่นได้ เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชน แต่ต่อมาความจำเป็นและประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้มีการยอมรับว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ในประเทศไทย ถ้าพิจารณาจากวิวัฒนาการที่มีการมอบอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ให้แก่เสนาบดีตั้งแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับมาตลอดว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถกระทำได้

โดยสรุปแล้ว การมอบอำนาจในการออกกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารนี้กระทำได้โดยขึ้นอยู่กับระบบของกฎหมายในประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ในการมอบอำนาจในการออกกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติมอบไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะกำหนดนโยบายของกฎหมาย และหลักการการใช้อำนาจและทิศทางการใช้อำนาจได้ รวมทั้งสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้

สำหรับเหตุผลที่ต้องมีกฎหมายลำดับรอง โดยขอบเขตของการมอบอำนาจการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นและให้เหตุผลความจำเป็นในการให้อำนาจไว้ ดังนี้

(1) เหตุผลในด้านเวลา (Pressure on parliament time) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่มีแต่เฉพาะการตรากฎหมาย คงเป็นการตรากฎหมายนั้นฝ่ายรัฐสภาจะกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของกฎหมายไว้ไม่ได้ทั้งหมด การตรากฎหมายจึงเป็นเพียงการกำหนดกรอบของสิทธิหน้าที่ของประชาชน หรือขอบเขตของการจำกัดสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน และมอบให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป

(2) เป็นไปไม่ได้ที่จะพิจารณาเรื่องที่เป็นรายละเอียด (Inability of Parliament to deal with technical matters) พระราชบัญญัติหลายฉบับมีเนื้อหาเป็นเรื่องทางเทคนิคการกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติทุกเรื่องเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เพราะนอกจากจะใช้เวลาในการตรวจพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาก ยังทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติยาว ควรมอบรายละเอียดให้ผู้มีความชำนาญเป็นผู้กำหนด

(3) ความต้องการที่จะปรับกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ (Need for flexibility) กฎเกณฑ์ในกฎหมายเมื่อกำหนดเป็นพระราชบัญญัติแล้วผลที่ตามมาคือเคร่งครัดตายตัว ขาดความยืดหยุ่นและไม่เหมาะกับกาลสมัย กฎหมายลำดับรองอาจช่วยให้มีการใช้กฎหมายที่เหมาะกับกาลสมัยได้

(4) เหตุผลของความรีบด่วน (Emergency situations) หากจะต้องตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติทุกเรื่องแล้วอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ ถ้าพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองก็ทำให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตของการออกกฎหมายลำดับรอง

ซึ่งไม่อาจกระทำได้ทุกกรณีไปโดยในกรณีที่ไม่ควรออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการการขยายหลักการของตัวแม่บท รวมถึงการกำหนดภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม ซึ่งกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ไม่อนุญาตให้กระทำได้ การแก้ไขกฎหมายแม่บทแนวทางข้อนี้สำหรับประเทศไทยแล้วจะมีข้อยกเว้นบางประการ กฎหมายลำดับรองที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างกว้างโดยไม่จำกัดขอบเขต และกฎหมายลำดับรองที่ยกเว้นเขตอำนาจศาล (Jurisdiction of the courts)

สำหรับแนวปฏิบัติในการออกกฎหมายลำดับรอง มีดังนี้

1. การกำหนดโทษทางอาญา

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ เพราะถือเป็นหลักปฏิบัติมาตลอดว่าการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือการลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน การกำหนดโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองควรเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลำดับรองก็จะมีบทลงโทษการฝ่าฝืนไว้ อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจอาจมีบทกำหนดโทษซึ่งเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉินหรือการสงคราม

2. วันใช้บังคับ

สำหรับวันใช้บังคับของกฎหมายนั้น ถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าใช้บังคับเมื่อใดต้องถือว่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้าระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎหมาย กำหนดวันเริ่มใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุนั้น ถ้าจะให้มีผลบังคับย้อนหลังโดยไม่ทำให้บุคคลใดต้องรับผิดทางอาญาหรือไม่เป็นการจำกัดตัดสิทธิบุคคลใดแล้ว ก็สามารถกระทำได้เช่นกัน

3. การบังคับใช้ย้อนหลัง

โดยทั่วไป การออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังย่อมกระทำได้เสมอ หากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณ โดยปกติย่อมกระทำได้ แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไรและเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดีและผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วย สำหรับพระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติ มีแนวทางปฏิบัติซึ่งได้เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่การกระทำเช่นนี้จะต้องอาศัยอำนาจจากที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ หรือพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจกระทำได้

4. การตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรอง

ในพระราชบัญญัติบางฉบับได้กำหนดว่ากฎหมายลำดับรองเมื่อได้กำหนดขึ้นแล้วจะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2552 มาตรา 6 *"ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 และมาตรา 66 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นตามนั้น"*

สำหรับการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายลำดับรอง(Delegation of legislative power) เป็นคนละกรณีกับเรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง ซึ่งการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง คือ การที่ฝ่ายปกครององค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่าผู้มอบอำนาจมอบอำนาจของตนซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายให้กับฝ่ายปกครองอีกองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจนั้นในนามของตนเอง แต่การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายลำดับรอง(Delegation of legislative power) เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มอบอำนาจในการออกกฎหมายของตนให้กับฝ่ายปกครองในบางเรื่องบางประเด็น[18] ซึ่งบรรดาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบจะต้องพิจารณาส่วนที่เกี่ยวกับขอบอำนาจด้วยว่ามีแค่ไหนเพียงใด อาทิ ในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้นสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติใดๆในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบไม่ได้ เพราะอำนาจการออกข้อบัญญัติที่ใช้กับประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมถือเป็นหัวใจของหลักการปกครองตนเองซึ่งไม่อาจแสดงให้ปรากฏด้วยลักษณะอื่นใดได้นอกเสียจากโดยความเป็นเอกเทศในการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกิจการที่มิใช่ในนามของรัฐหากแต่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองอย่างแท้จริง

อำนาจของฝ่ายปกครอง (Administration) ในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปนั้นในประเทศไทยเรียกอำนาจดังกล่าวนี้ว่าอำนาจการตรากฎหมายลำดับรองหรืออำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นหรืออำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดีหากพิจารณาจากองค์ประกอบทางรูปแบบ จะเห็นว่าผู้ทรงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ผู้ทรงอำนาจได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้จะมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ในทางทฤษฎีก็หาได้เป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยไม่ นอกจากนี้

---

[18] พนม เอี่ยมประยูร , วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 24 , ฉบับที่ 3 (กันยายน 2537)

กระบวนการในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้นั้นยังแตกต่างจากกระบวนการในการออกกฎเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเรียกอำนาจออกกฎเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ว่าอำนาจออกข้อบัญญัติแทนที่จะเรียกว่าอำนาจออกกฎหมาย เพราะหากเรียกว่าอำนาจออกกฎหมายอย่างเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) อันเป็นอำนาจออกกฎหมายแท้ๆ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยยังคงถือได้ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตน์จำนงของปวงชน

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการทำกิจการต่างๆ ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือบางส่วนแล้วย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าแห่งอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวด้วยกิจการนั้นๆสามารถตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง เช่น โดยที่พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2551 มาตรา 67(10) ระบุให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว เมื่อไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เมืองพัทยาย่อมมีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ ทำนองเดียวกันหากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ได้มอบอำนาจในการออกกฎหมายของตนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่กำหนดให้การใช้บังคับตามผังเมืองรวมสามารถกระทำได้ในรูปของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ด้วยหลักการของนิติรัฐซึ่งปฏิเสธการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจมหาชน การใช้อำนาจตราข้อบัญญัติดังกล่าวนอกจากจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีค่าบังคับในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้แล้วยังจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งแม้จะมิได้เป็นกฎหมายลายลักษณ์ แต่ก็มีค่าบังคับในระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติด้วย เช่น แม้กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ก็หาอาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบังคับให้เอกชนซึ่งสร้างถนนในที่ดินของตนต้องสร้างทางระบายน้ำด้วยได้ไม่ เพราะเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ในทำนองเดียวกันเทศบัญญัติซึ่งมีเนื้อความห้ามเอกชนสร้างหรือใช้สะพานท่าเทียบเรือในที่ของตนเองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการตัดสิทธิบุคคลซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายอื่น แม้ว่าเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้ามก็ตาม[19]

สำหรับในกรณีที่กิจการที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือบางส่วนแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทรงอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน

---

[19] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องพิจารณาเสร็จ ที่ 187/2519

จะต้องใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เช่น การที่เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีน้ำสะอาดหรือประปา ตลอดจนข้อปฏิบัติในการใช้น้ำประปาขึ้นใช้บังคับได้ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการประปาแห่งพระราชบัญญัติคลองประปา พุทธศักราช 2526 นอกจากนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503 จะมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้ เทศบาลก็อาจใช้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ แม้เนื้อความของเทศบัญญัติบางข้อจะมีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติดังกล่าว หากแต่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น

สำหรับอำนาจตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ มีที่มาหรือบ่อเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น การมอบอำนาจช่วงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับนั้นเองหรือกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารระบุให้กระทำได้ อำนาจการตราข้อบัญญัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนี้ เป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบมาเพื่อตราข้อบัญญัติกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายแม่บทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน กฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นมาตรการเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทให้สมบูรณ์ ซึ่งอำนาจตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนี้ ไม่เพียงแต่ผู้ทรงอำนาจจะต้องใช้ไปในทางที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากแต่จะต้องใช้อำนาจไปในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบังคับในลักษณะนี้ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการคลังการเงิน กฎหมายเกี่ยวกับสุสานและฌาปนกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น[20]

2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางผังถือเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในทางปฏิบัติจึงต้องศึกษาอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับภารกิจ การถ่ายโอนด้านการผังเมืองจากส่วนกลางนั้น มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่นและมีวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร ดังนั้นในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภท

---

[20] ธนูชัย หุ่นนิวัฒน์, “ อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2536) ,หน้า 60-73.

กับรัฐ ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกิจกรรมเดียวกันนี้ก็ยังเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน และเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้นและลดบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่จึงต้องอาศัยการพิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก อาทิ[21]

ก) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)

หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ การพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการบริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นเรื่องที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ของคนทั่วประเทศมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(2) ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่น กรณีเทศบาลกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะ โดยมีสิ่งปลูกสร้างติดตรึงกับพื้นคอนกรีตและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจรไปมา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่น เสียง และควันจากการประกอบอาหารเป็นการ

---

[21] วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ใน นรนิติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กีรตยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544). หน้า 161 – 166.

ละเลยต่อหน้าที่[22] ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดจุดผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งแม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือแม้กระทั่งจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของราษฎรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชน

ข) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ

หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (กรมทรัพยากรน้ำ) กระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยการสร้างฝายน้ำล้น เป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณก่อสร้างได้รับความเสียหาย[23] ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ควรจะได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนโดยต้องวิเคราะห์ข้อมูลตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบด้าน เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วนั้นหน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประชาชน โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ประกอบกับต้องพิจารณาถึงความเสียหายทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตที่จะเกิดตามมาจากการกระทำละเมิดนั้นด้วย เพื่อจะได้นำมาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ค) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability)

หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุดอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คน

---

[22] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.271/2550

[23] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.343/2549

ทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม เช่น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติทบทวนการกำหนดพื้นที่แหล่งหอยขมดึกดำบรรพ์แม่เมาะจาก 43 ไร่ เป็นพื้นที่ 52 ไร่ แต่มีพื้นที่ที่ตั้งของซากฟอสซิลหอยขมดึกดำบรรพ์จริงเพียง 18 ไร่ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อซากฟอสซิลและขัดต่อเจตนารมณ์เดิมในการอนุรักษ์[24] ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจในการเลือกสั่งการใด ๆ จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม กล่าวคือ จะต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่สามารถทำให้บรรลุต่อผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ โดยให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุดและต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนด้วย ถ้าประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะนั้นน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดกับประชาชน ฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกวิธีหรือมาตรการนั้น และการใช้ดุลพินิจจะต้องไม่เกินขอบเขตของกฎหมาย

ง) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะพบว่า ส่วนมากมักมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรืองบประมาณมากนัก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์จากการบริการและศักยภาพขององค์กรที่จะจัดทำประกอบอยู่ด้วยเสมอ

ส่วนหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่างๆ มักจะกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ด้วยประสงค์จะให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและพอเพียง แต่ทั้งนี้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นก็จำเป็นจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างชัดเจน และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็น

[24] คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1203/2550 (คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์)

อย่างยิ่ง คือ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

การจัดลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไปในตัว กล่าวคือ การพิจารณาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มักพิจารณาจากขนาดหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วยโดยจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งจะมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่ต้องมีการติดต่อประสานงานกันหลายท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำมากพอสมควร เช่น การให้บริการด้านการขนส่งระหว่างท้องถิ่น จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นการบริการประชาชนภายในท้องถิ่น เช่น การขนส่งภายในท้องถิ่น การจัดทำถนน ดูแลรักษาแหล่งน้ำในท้องถิ่น จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หลายประการนั้น อาจจำแนกได้เป็นหลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้สิ่งใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังจะได้อธิบายประเภทของอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) แบ่งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมเพื่อบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกในบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดทำถนน น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ เป็นต้น นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่ยังเป็นกิจกรรมควบคุมและตรวจสอบ (Police) หรือ “กิจกรรมตำรวจเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ได้แก่ อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับต่างๆ ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่น เช่น การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผังเมืองควบคุมอาคาร การฌาปนกิจสถาน เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนั้นด้วย

(2) แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และยังมีอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ หรืออาจจัดทำเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินงาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนถิ่นจะต้องพิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวมีความเหมาะสมและจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นของตนมากน้อยเพียงใด

(3) แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพของท้องถิ่น เช่น การจัดหาน้ำประปา ฌาปนสถาน ตลาด ท่าเทียบหรือ การรักษาความสะอาด เป็นต้น ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์กับรัฐในเชิงการกำกับดูแล นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำแทนรัฐ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ เช่น การดูแล ทะเบียนราษฎร์ การควบคุมการเลือกตั้ง ฯลฯ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใดเป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐจะอยู่ในรูปแบบบังคับบัญชา ในส่วนการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตนเอง แต่กิจกรรมบางอย่างการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ กฎหมายจึงได้ให้ทางเลือกด้วยการเพิ่มวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกวิธีการได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2.4 บทวิเคราะห์การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะเดียวกับกฎหมายผังเมือง

โดยที่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 286 ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ สำหรับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นได้ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่กล่าวไปแล้ว นั้น กรณีได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 หลักเกณฑ์และประเมินวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้ความหมาย ของคำว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังข้ออธิบายข้างต้น กล่าวคือ กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติ

บัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น อันได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล ข้อบังคับตำบลซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยาซึ่งตราขึ้นโดยสภาเมืองพัทยา

นอกจากประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง ที่เรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมาจากองค์กรนิติบัญญัติ ด้วยประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติการดำเนินกิจกรรมการปกครอง ภายในกรอบของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น สอดคล้องกับสถานการณ์และข้อเท็จจริง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงย่อมทราบปัญหาที่เกิดจากวิธีการในการดำเนินงานเป็นอย่างดี ซึ่งกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่านอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้ว กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมายปกครองท้องถิ่นในกรณีที่กฎหมายลำดับรองนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ บุคคลที่ได้รับผลกระทบก็อาจนำคดีขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนได้ ซึ่งกฎหมายลำดับรองในที่นี้ ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ ในระบบกฎหมายไทย ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีชื่อแปรผันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือพัทยา จะเรียกว่า “ข้อบัญญัติ” กรณีของเทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ” และกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่เดิมหรือของสุขาภิบาล เรียกว่า “ข้อบังคับ” เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายลำดับรองซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแม่บท และมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติการตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องอยู่ภายใต้ กรอบของพระราชบัญญัติ ซึ่งกรณีนี้จะได้ยกตัวอย่างสำหรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พุทธศักราช 2543 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะได้ศึกษาถึงขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทว่าจะสามารถกระจายอำนาจในการตราข้อบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกันให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่เพียงใด

อำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้วแม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่บ้านเมืองในขณะนั้นได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน

ตามมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้กล่าวถึงอำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยสรุปกล่าวคือ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดแล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดและหากต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องนั้น

สำหรับมาตรา 10 ได้บัญญัติว่า*"ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้*

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น"

สรุปได้ว่า กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวงไปแล้วก็ตาม อาทิ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นๆ เพิ่มเติม หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้น อาจขัดแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวได้ ถ้ากรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น และในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ซึ่งถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่เสร็จภายใน

กำหนดเวลา ก็ให้ถือว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแล้ว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป

สำหรับมาตรา 13 ได้บัญญัติว่า*"ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ"*

สรุปได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนโยบายหรือแนวทางที่จะห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร แต่ปรากฏว่ายังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรื่องดังกล่าวได้ และกฎหมายยังให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติได้ภายในหนึ่งปีนับแต่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

กรณียกตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2544 เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 หลายฉบับ ซึ่งกฎกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวมีรายละเอียดบางประการไม่ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จึงได้เพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของกรุงเทพมหานคร และโดยที่มาตรา 9 และมาตรา 10 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติได้

ในส่วนอำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการสาธารณสุข คือ พระราชบัญญัติ

สาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคมจึงจำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที และโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันยังมิได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ จึงได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด กรณีดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อุจจาระเป็นปุ๋ยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับฐานอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยการสาธารณสุข อาทิ มาตรา 20 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535[3] กล่าวคือ มาตรา 20 บัญญัติว่า *"เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้*

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ"

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในการกำหนดของท้องถิ่น หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เนื่องจากจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียด มาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอ และมีประสิทธิภาพนั่นเอง

สำหรับในมาตรา 54มาตรา 55และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535[25] ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่เกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการใดๆ หรือการกระทำใดๆ ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน เป็นต้น

กรณีตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการสาธารณสุข

กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้ใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พุทธศักราช 2544 เนื่องจากกรุงเทพมหานครได้กำหนดห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ ตลอดจนกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 [26]

---

[25] มาตรา 54 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้

มาตรา 55 บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอต่ออายุใบอนุญาต และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น

มาตรา 58 ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด

การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น

[26] เรื่องเดียวกัน

ประกอบกับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528[27] บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติได้

ทำนองเดียวกัน กรุงเทพมหานครยังได้ใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือ กำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ พุทธศักราช 2541 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต ให้เอกชนดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำได้ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[28] โดยมาตรา 20 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535[29] ประกอบกับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528[30] ซึ่งบัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติได้

นอกจากนี้อำนาจในการออกข้อบัญญัติอื่น ๆ นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และออกข้อบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติอื่นๆ ได้อีกมากมายแล้วแต่ว่ากฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัตินั้นๆ ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เพียงใด ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะได้ยกตัวอย่างกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติอื่น ๆ อาทิ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการขุดดินการถมดิน พุทธศักราช 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเรียบเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในอาคารที่จอดยานยนต์ของกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2533 ซึ่งออกความตามในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ดังจะได้

---

[27] เรื่องเดียวกัน

[28] มาตรา 51 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

[29] เรื่องเดียวกัน

[30] เรื่องเดียวกัน

ขยายความกรณีตัวอย่าง ดังนี้ กรณีตัวอย่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการขุดดิน การถมดิน พุทธศักราช 2534 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 89[31] และมาตรา 97[32] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อบัญญัติควบคุมการขุดดิน การถมดินโดยเฉพาะ การขุดดิน และถมดินโดยทั่วไปได้กระทำโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นเหตุให้เกิดการพังทลายของดินถล่ม น้ำท่วมขังโดยไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินของประชาชน และเป็นการทำลายสภาวะแวดล้อมก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษ เพื่อควบคุมการขุดดิน การถมดินให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ โดยการกำหนดวิธีการ และวางบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้

กรณีตัวอย่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พุทธศักราช 2536

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พุทธศักราช 2536 ได้อาศัยอำนาจความตามในมาตรา 97[33] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช2528 และมาตรา 4[34] แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขต

---

[31] มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(5) การผังเมือง

แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[32] เรื่องเดียวกัน

[33] เรื่องเดียวกัน

[34] มาตรา 4 ให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ และให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและจัดให้มีที่จอดยานยนต์ในทางหลวง หรือในสาธารณะสำหรับยานยนต์แต่ละชนิดหรือประเภท

(2) กำหนดระเบียบการจอดยานยนต์ในที่จอดยานยนต์

ความใน (3) ของมาตรา 4 เดิมถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 เป็นดังนี้

(3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) กำหนดระยะเวลาจอดรถยนต์ ระยะเวลาที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียม

เทศบาลและสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช2535 ประกอบกับกฎกระทรวง พ.ศ.2535[35] ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.2503 โดยมีวัตถุประสงค์เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 ได้ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ บทกำหนดโทษ ตลอดจนยกเลิกบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503 และกำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ได้มีเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงได้มีการปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พุทธศักราช 2516 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีตัวอย่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในอาคารที่จอดยานยนต์ของกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2533

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการเรียบเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในอาคารที่จอดยานยนต์ของกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2533 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 97[36] และมาตรา 114[37] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528

กรณีตัวอย่าง ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในอาคารที่จอดรถของกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2533

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในอาคารที่จอดรถของกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2533 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 97[38] และ มาตรา 114[39] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้กรุงเทพมหานครเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้นำยานยนต์เข้ามาจอดในอาคารที่จอดรถยานยนต์กรุงเทพมหานครตามในมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 จึงต้องตราข้อบัญญัตินี้

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง แยกต่างหากจากรัฐและเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[35] โดยที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ได้ยกเลิกบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมจอดยานยนตร์ท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.2503 และกำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงต้องออกกฎกระทรวงนี้

[36] เรื่องเดียวกัน

[37] มาตรา 114 กรุงเทพมหานครอาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานคร จัดให้มีขึ้นได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[38] เรื่องเดียวกัน.

[39] เรื่องเดียวกัน

จึงมีความจำเป็นจะต้องมีเครื่องมีในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง เนื่องจากการจัดทำกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือที่เรียกว่า การบริการสาธารณะ (Public service) เป็นหน้าที่สำคัญประเภทหนึ่งของท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หรือเป็นการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องมีเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ การออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมาจากองค์กรนิติบัญญัติ ด้วยประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง

ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งได้ยกตัวอย่างไปแล้ว อาทิ อำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมอาคาร อำนาจในการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข และอำนาจในการออกข้อบัญญัติอื่นๆ เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งในปัจจุบันเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ประชากร ตลอดจน มาตรการและโครงการต่างๆ แต่เนื่องจากในมาตรา 26[40] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้ การใช้ข้อบังคับผังเมืองให้กระทำ

---

[40] มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำมาในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

โดยกฎกระทรวงเท่านั้น กฎหมายแม่บทมิได้ยืดหยุ่นให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใช้บังคับผังเมืองรวมด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ กรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาและสภาพของการพัฒนาเมืองหยุดชะงักไม่ได้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องทำให้กระทบทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภท ดังที่กล่าวไว้แล้ว ในหัวข้อสภาพปัญหาทางกฎหมาย และผลกระทบต่อการประกาศใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง ดังนั้นแนวทางนี้จึงนำมาสู่แนวคิดในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรากฎหมายเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

2.3 กรอบความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมืองที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมืองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ต้องกระทำโดยการใช้อำนาจรัฐอันเป็นการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนซึ่งรัฐสมัยใหม่ที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐ (The Legal State)[41] โดยหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมืองซึ่งจะนำไปสู่การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอดคล้องกับหลักที่ว่าฝ่ายรัฐจะจัดทำภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมืองอย่างไรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ให้ทำได้ ซึ่งในรัฐที่มีการใช้อำนาจอธิปไตยจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายการบริหารและการตัดสินคดี ซึ่งไม่ควรให้อำนาจนี้รวมอยู่ในมือใครหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวเพราะอาจจะทำให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักนิติรัฐจึงเป็นการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว และประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐจึงให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยไว้ในองค์กรต่าง ๆ และต้องมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของการเป็นนิติรัฐ นอกจากนี้ในการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะและการผังเมือง จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรที่เป็นตุลาการ ว่าใช้อำนาจถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปที่ใช้หลักนิติรัฐจึงมีองค์กรที่เรียกว่าศาลปกครอง ซึ่งมีทั้งลักษณะที่แยกออกมาเป็นศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรมเหมือนในประเทศไทยที่เรียกว่าระบบศาลคู่ หรือยังเป็นศาลเดี่ยวแต่ตั้งเป็นแผนกหรือเป็นหน่วยงานอยู่ในศาลยุติธรรมโดยทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองต่างหาก

---

[41] ภานุพันธ์ ชัยรัต, การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, (สำนักพิมพ์วิญญชน, 2549) .หน้า 67.

สิ่งที่เป็นเรื่องสำคัญประการต่อมา คือ จะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมิให้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญคือผู้ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะในระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะมีแหล่งที่มาจากที่เดียวกันหรือเชื่อมโยงใกล้ชิดกัน กล่าวคือรัฐบาลนั้นส่วนใหญ่มาจากเสียงข้างมากของรัฐสภา ดังนั้น เมื่อฝ่ายผู้ใช้อำนาจตุลาการตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายบริหารอย่างไรไม่ถูก ฝ่ายบริหารก็อาจร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อแก้ไขให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำได้ หลักนิติรัฐจึงมีระบบควบคุมว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ได้โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบ ซึ่งในทางตำราเรียกว่าเป็น Judicial Review หมายถึงการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยศาล ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าจากลักษณะที่สำคัญของหลักนิติรัฐดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะหลักที่ว่าฝ่ายรัฐจะทำอะไรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ให้ทำได้นั้น กรณีดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองของประเทศไทยที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องของการใช้บังคับผังเมืองรวมได้นั้น จะต้องมีกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ท้องถิ่นจึงจะกระทำได้นั่นเอง

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองของประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองของประเทศไทยปรากฏในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจด้านการผังเมืองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและจังหวัดนั้นและเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจรวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมือง ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองโดยให้ราชการส่วนกลางดำเนินการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองไปสู่ท้องถิ่น งานวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงเป็นภารกิจหนึ่งที่ท้องถิ่นจะต้องรับไปดำเนินการ แต่เนื่องจากภารกิจของงานผังเมืองเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิควิชาการชั้นสูงเพราะมีความเกี่ยวข้องกับหลักวิชาการผังเมืองซึ่งเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์โดยมีที่มาจากพื้นฐานวิชาหลากหลายสาขาทั้งด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ตลอดจนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ดังนั้น คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจจึงพิจารณาให้ขยายอายุ การถ่ายโอนจากเดิมในปี พุทธศักราช 2546 เป็นการถ่ายโอนในช่วง 10 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 - 2547 โดยใน3 ปีแรกกำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของรัฐบาลดังกล่าวจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นได้รับการฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมโดยราชการส่วนกลางเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ด้านหลักวิชาการควบคู่ไปกับการปฏิบัติวางและจัดทำ

ผังเมืองรวม ตามขั้นตอนกฎหมายจนสามารถนำผังประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ได้จริง (On the job training) ซึ่งตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานกรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานการผังเมืองด้านงานวางและปรับปรุงผังเมืองรวม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการถ่ายโอนผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้ และจะสิ้นสุดการบังคับใช้ในปี พุทธศักราช 2553 เป็นต้นไป เป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเท่านั้น ไม่รวมการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นหน่วยงานดำเนินการตามคำสั่งกรมโยธาธิการและผังเมืองและแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนจัดเตรียมเอกสารส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดในฐานะประธานกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณระดับจังหวัด ได้มอบหมายให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล เมืองพัทยาแ ละองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่มีพื้นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมร่วมหารือในการพิจารณาตามขอบเขตการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯส่วนผังเมืองรวมเมือง ผังเมืองรวมชุมชนที่อยู่ระหว่างการวางหรือปรับปรุงผัง โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการจนประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว จึงดำเนินการถ่ายโอน เพื่อให้การถ่ายโอนผังเมืองรวมเมือง ผังเมืองรวมชุมชนเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ

(1) แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการวางผังตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองหลักการกระจายอำนาจสำหรับท้องถิ่นในมาตรา 78 มาตรา 284 และมาตรา 334 กล่าวคือ แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการวางผังตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจด้านการผังเมืองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติในมาตรา 78 ว่า *"รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"* และบัญญัติไว้ในมาตรา 284[42] วรรคสองและวรรคสามสาม ว่า การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐ

---

[42] มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญและเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่าง รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไว้ในมาตรา 334[43] ว่า ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่างๆดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (1) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ดังนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการทางการผังเมือง งานวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงเป็นหนึ่งในภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมระดับจังหวัดมอบให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการวางและจัดทำผังเมืองรวมระดับชุมชนมอบให้เป็นภารกิจของท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่วางผังคือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ปรับกลยุทธ์ในการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่นโดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองและฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองตามมาตรฐานทุกขั้นตอน ช่วยเหลือสนับสนุนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาบุคลากรของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองได้ด้วยตนเอง

---

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ฯลฯ ฯลฯ

[43] มาตรา 334 ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(2) แนวความคิดการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจวางผังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจวางผังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นโดยเป็นผลมาจากมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะโดยเฉพาะได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16[44] ว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการผังเมือง และบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่า ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหากการใช้บังคับผังเมืองรวมในปัจจุบันที่กระทำในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งในปัจจุบันใน การกำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ท้องถิ่นมีผังเมืองรวมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาชน และเพื่อให้ภารกิจการวางผังเมืองรวมได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ ดังนั้นการดำเนินการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ในหลักวิชาการผังเมืองแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งขั้นปฏิบัติ การวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้ง

---

[44] มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(25) การผังเมือง

ด้านหลักวิชาการทางผังเมืองและการปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมาย จึงถือเป็นขั้นตอนการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองที่สำคัญประกอบด้วยการฝึกปฏิบัติเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมและการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดพื้นที่ดำเนินการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยพื้นที่เทศบาลตำบลทั่วประเทศที่ยังมิได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมและพื้นที่องค์การบริการส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกับพื้นที่เทศบาลตำบลข้างต้นเป็นการฝึกปฏิบัติการวางและจัดทำผังเมืองรวมบนพื้นที่จริงของแต่ละท้องถิ่นและพื้นที่ที่ได้ดำเนินการหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมอยู่แล้วในปัจจุบัน อาทิ เป็นการฝึกปฏิบัติเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อม ในการรับมอบภารกิจงานผังเมืองรวม โดยมีการดำเนินการจัดทำหลักสูตรแผนการฝึกและคู่มือฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวม ซึ่งประกอบด้วยการจัดเก็บข้อมูลการกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงการคมนาคมและขนส่ง การจัดทำแผนงานโครงการ และการพัฒนาตามผังเมืองให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะฝึกปฏิบัติการวางผังเมืองรวมทั้งทางทฤษฎีและการ ปฏิบัติงานจริง (On The Job Training) ตามขั้นตอนกฎหมายจนถึงขั้นประกาศบังคับใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวม ตามโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและญี่ปุ่น (JICA) ทั้งด้านทฤษฎีและขั้นตอนกฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบการออกกฎกระทรวงซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการในการวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งในทางปฏิบัตินั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ 18 ขั้นตอน ได้แก่ การสำรวจกำหนดเขต วิเคราะห์ วางผังร่าง ปรึกษาสำนักที่เกี่ยวข้อง ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและประชุมคณะอนุกรมการประสานงานผังเมืองรวม ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน ประชุมคณะกรรมการผังเมือง ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน รวบรวมตรวจสอบ และพิจารณาคำร้อง จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ คณะรัฐมนตรีพิจารณาและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำร่างกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย เสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนาม กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนที่และแผนผัง และส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งระยะเวลาที่ใช้ในการวางผังตามขั้นตอนทางกฎหมายประมาณ 1 ปีครึ่ง - 2 ปี โดยเฉพาะขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามากคือขั้นตอนที่ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านบุคลากรในการตรวจสอบข้อกฎหมายของกฎกระทรวงผังเมืองรวม ทั้งนี้ ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ในรูปแบบของกฎกระทรวงมีระยะเวลาใช้บังคับ ทุกๆ 5 ปี และต่ออายุได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี ทำให้กฎหมายผังเมืองรวมหมดอายุหรือที่ต่ออายุได้ทันภายในระยะเวลาที่ประกาศใช้ก็ไม่ตรงกับความเป็นจริงตามบริบทของสังคมในปัจจุบัน

(3) แนวความคิดการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมือง

แนวความคิดการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีช่วงเวลาการถ่ายโอนเริ่มตั้งแต่ปี 2544 - 2547 ทั้งนี้ ภารกิจที่ระบุให้ถ่ายโอนกรณีที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย ให้เร่งถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประสานการถ่ายโอนกับกระทรวงมหาดไทย จังหวัด และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบ ภารกิจส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เมื่อใกล้ถึงระยะเวลาถ่ายโอนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการจะต้องประสานการถ่ายโอนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ แนวทางการประสานการถ่ายโอนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหรือจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี มีดังนี้[45]

ขั้นตอนที่1

กรมฯที่มีภารกิจการถ่ายโอนต้องทำการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนวัสดุครุภัณฑ์ที่จะส่งมอบ รวมทั้งทะเบียนต่างๆ ที่ส่วนราชการได้เข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกออกเป็นรายจังหวัด

ขั้นตอนที่ 2

เมื่อดำเนินตามขั้นตอนที่ 1 เสร็จเรียบร้อยแล้ว กรมฯ ต้องทำหนังสือแจ้งการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือจังหวัดเพื่อให้จังหวัดแจ้งส่งมอบภารกิจและทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือจังหวัดจะมีเอกสารแนบพร้อมไปด้วย คือ

1. บันทึกการส่งมอบ
2. บัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะถ่ายโอน (กรณีเป็นวัสดุและครุภัณฑ์)
3. แบบบัญชีการถ่ายโอนต่างๆ
4. คู่มือการปฏิบัติงานเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากการรับมอบภารกิจแล้วว่าจะต้องดำเนินภารกิจในขั้นต่อไปอย่างไร เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ทราบและปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างถูกต้อง เช่น กรณีการถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองให้แก่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จำเป็นจะต้องแจ้งให้เทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบลทราบ เพื่อที่ว่าเมื่อรับโอนภารกิจนี้แล้ว ต่อไปองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีหน้าที่ในการวางผังเมืองและเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ในเบื้องต้นเริ่มแรกของการถ่ายโอนภารกิจหากองค์กรบริหารส่วนตำบล ยังขาดความพร้อมในเรื่องนี้ กรมโยธาธิการและ

---

[45] กรมโยธาธิการและผังเมือง ,รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย, (เมษายน 2549) : หน้า 19.

ผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรให้การสนับสนุนการวางผังและความรู้เกี่ยวกับการวางผังโดยทางเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องออกค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ เป็นต้น

สำหรับภารกิจที่มีการแก้ไขกฎหมายหรือการมอบอำนาจเพื่อรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการจะต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเบื้องต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมเอกสารแบบพิมพ์ต่างๆที่จะดำเนินการตามภารกิจที่รับมอบ เช่น กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองในการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางผังเมืองรวมที่เป็นเทคนิควิชาการขั้นสูงแก่องค์กรปกครองส่วนจะต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเบื้องต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมเอกสารแบบพิมพ์ต่างๆ ที่จะดำเนินการตามภารกิจที่รับมอบ

ส่วนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะงานวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองและชุมชน ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวางและปรับปรุงผังโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการจนผังประกาศ เป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึงจะดำเนินการด้วย ผังเมืองรวมเหล่านี้มีขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) การวางและปรับปรุงผังเมืองรวม จะเป็นการวางผังร่วมระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมโยธาธิการและผังเมือง

(2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและควรควบคุมการดูแล ตรวจสอบ เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การพัฒนาตามผังให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การประเมินผลผังเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง

(5) การมีส่วนร่วมของประชาคมในงานด้านการผังเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง

(6) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมต้องแจ้งให้เลขานุการคณะกรรมการผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เพื่ออนุมัติตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

(7) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมให้แจ้งกรมโยธาธิการและผังเมืองรวมแทนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ดำเนินการและเมื่อผังประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วให้ส่งมอบผังเมืองรวมนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่จำนวน 980 แห่ง กรมโยธาธิการและผังเมืองจะสนับสนุนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเอง โดยใช้กรอบจากผังเมืองรวมจังหวัดที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำให้โดยในเบื้องต้นกรมโยธาธิการและผังเมืองจะจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหัวข้อ

ที่สำคัญ อาทิ การวางผังเมืองรวม การบริหารจัดการผัง การปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง การพัฒนาตามผัง การควบคุม กำกับ ดูแล การประเมินผลผัง

ในส่วนของขอบเขตการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนมี ดังนี้

(1) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังในเขตเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานครใดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานครนั้นดำเนินการ

(2) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคุลม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัด (เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) มากกว่าหนึ่งแห่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล) ในเขตผังเมืองดำเนินการร่วมกันหรือมอบหมายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนึ่งดำเนินการ

(3) ผังเมืองรวมจังหวัดให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากผังเมืองรวมจังหวัดได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้แล้ว

(4) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุมตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านวิชาการการกำกับติดตาม ตรวจสอบและประเมินผังเมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

(5) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็นและให้ดำเนินการปรับปรุงให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด

2.3.2 ลักษณะของภารกิจด้านการผังเมือง

นับแต่ พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา การผังเมืองเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคชนบทกับเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงกับเมืองในภูมิภาค การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผูกพันอยู่กับการค้าโลก ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองศูนย์กลางการค้าและธุรกิจจากการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ เป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง เป็นศูนย์กลางการศึกษาและสาธารณสุข ทำให้ประชากรอพยพหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อแสวงหาโอกาสทางการศึกษาและการทำงาน พื้นที่ในชนบทยังคงเป็นเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งผลิตในการทำรายได้หลักให้กับประเทศ

เมืองในภูมิภาค เป็นชุมชนศูนย์กลางด้านการบริหารและการปกครองระดับจังหวัดและอำเภอมีฐานะเป็นเทศบาล รายได้หลักของเทศบาลและองค์การบริการส่วนตำบลเป็นรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลส่วนกลาง และใช้จ่ายไปเพื่อเป็นค่าจ้างของข้าราชการและพนักงาน แม้เทศบาลและองค์การบริการส่วนตำบลจะมีคณะบริหารกิจการท้องถิ่นเป็นของตนเอง แต่นโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากส่วนกลางตามระบบราชการ

การพัฒนาเมืองส่วนกลางโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่ขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็ว บริการสาธารณะไม่สามารถจัดทำได้เพียงพอและทั่วถึง ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากร รายได้ของประเทศส่วนใหญ่ ถูกจ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครมากกว่าการจัดสรรให้เมืองในชนบทพัฒนาตนเอง

การขยายตัวของระบบบริหารราชการนับจาก พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งกองผังเมือง กรมโยธาธิการ เมื่อ พุทธศักราช 2480 ทำหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างการดูแลรักษาบูรณะคู คลอง ถนน สะพาน อาคาร รวมทั้งงานสุขาภิบาลชุมชน เช่น การระบายน้ำ การรักษาความสะอาด อันเป็นลักษณะงานผังเมืองเฉพาะเรื่องในพื้นที่บางส่วนของเมือง เพื่อให้การดำเนินงานผังเมืองเป็นไปอย่างกว้างขวาง เหมาะกับเมืองสมัยใหม่และการเติบโตของเมืองที่มีขึ้นทั่วไปและเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายที่เป็นหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงได้ตราพระราชบัญญัติผังเมืองและชนบท พุทธศักราช 2495 แต่ไม่สามารถดำเนินการตามหลักวิชาการด้านผังเมืองให้ครอบคลุมขอบเขตงานอันกว้างขวางให้เป็นผลสำเร็จได้ เนื่องจากขาดเงินทุนการพัฒนาและความชัดเจนของกฎหมาย

การวางผังเมืองโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง มีลักษณะเป็นการจัดทำโครงการพัฒนาเฉพาะเรื่องและเฉพาะพื้นที่บางส่วนของเมือง ขาดการวางผังเมืองในลักษณะเบ็ดเสร็จที่เรียกว่า ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) [46] ดังจะได้กล่าวถึงผังเมืองรวมที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ก) ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

เมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติ พุทธศักราช 2500 สามารถรักษาเสถียรภาพในการบริหารราชการได้ แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแม่บทในการพัฒนาประเทศ ฉบับแรกได้จัดทำขึ้น ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นการลงทุนระยะยาว ถนนทางหลวงหลายสายได้สร้างขึ้น เช่น ถนนมิตรภาพ ในภาคตะวันออกเฉียงหรือเพื่อขนส่งผลผลิต เขื่อนขนาดใหญ่สำหรับเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานไฟฟ้า เพื่อใช้ในการอุตสาหกรรม การชลประทานจัดส่งน้ำให้กับพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อทำให้เพิ่มผลผลิตและรายได้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีระยะเวลา 5 ปี

เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีการพัฒนาเมืองทางกายภาพที่เหมาะสม สอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว สหรัฐอเมริกาโดยความช่วยเหลือผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (USOM) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Litchfield Whiting Browne and Associates ดำเนินการวางผังเมืองรวมกรุงเทพ - ธนบุรี ตามขั้นตอนกระบวนการตามหลักวิชาการผังเมือง ร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลธนบุรี จัดทำผังแม่บทฉบับแรกเมื่อ พุทธศักราช 2503 คือ Greater Bangkok Plan 2533 เรียกกันว่า “ผังลิทช์ฟิลด์” คาดหมายผลการผังเมือง 30 ปี

---

[46] เรื่องเดียวกัน, หน้า 114-115.

ผังเมืองรวมกรุงเทพ - ธนบุรีหรือผังลิทช์ฟิลด์ ประกอบด้วยผลการศึกษา ด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคมขนส่ง ระบบการจราจร การใช้ที่ดิน พร้อมด้วยแผนผัง ข้อเสนอแนะ และมาตรการเพื่อการนำผังไปสู่การปฏิบัติในระดับประเทศ ระดับภาค จนถึงระดับเมือง คือ กรุงเทพ - ธนบุรี แผนผังในผังลิทช์ฟิลด์ประกอบด้วยแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังระบบคมนาคมขนส่ง แผนผังระบบประปา น้ำและป้องกันน้ำท่วม รวมทั้งข้อเสนอแนะและมาตรการต่างๆ เช่น โครงการสร้างทางหลวง โครงการจัดระบบการจราจรกรุงเทพ โครงการขยายการศึกษา จัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค รวมทั้งเสนอแนะให้มีการจัดตั้งสำนักผังเมือง เป็นหน่วยงานระดับกรม (ปัจจุบันคือกรมโยธาธิการและผังเมือง) สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการงานผังเมืองทั่วราชอาณาจักร

แม้ว่ากรุงเทพและธนบุรีได้มีการวางผังเมืองแล้ว คือ ผังลิทช์ฟิลด์แต่ขาดกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังที่วางไว้ขณะเดียวกัน ประชากรยังคงอพยพเข้ากรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องจนเกินเป้าหมายที่ผังลิทช์ฟิลด์คาดหมายไว้ ทำให้ผังลิทช์ฟิลด์ ต้องนำมาทบทวนปรับปรุงใหม่ในพุทธศักราช 2513 โดยสำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ขอบเขตพื้นที่วางผังขยายจากพระนคร - ธนบุรี เป็นเขตปริมณฑลโดยรอบตามการขยายตัวของเมือง ผังที่ปรับปรุงนี้เรียกว่า ผังนครหลวง (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ประกอบด้วยแนวนโยบายพัฒนาเมืองระดับชาติและระดับภาค แผนผังการใช้ที่ดิน แผนผังการคมนาคมขนส่ง แผนผงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดโครงการ การปฏิบัติตามผังพร้อมด้วยข้อเสนอแนะการใช้ที่ดิน ประชากร ระบบการจราจรการคมนาคมขนส่ง

ผังนครหลวง (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้น และใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน เช่น เรื่องการระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ แต่ไม่มีผลบังคับโดยกฎหมาย เป็นเพียงการปฏิบัติตามแผนงานของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักเลือกปฏิบัติร่วมโครงการอย่างเป็นระบบ เช่น การระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาแหล่งน้ำ การควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้มีขนาดพอเหมาะ ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้แผนผังที่วางไว้มีความชอบธรรมในการบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมืองขึ้นเมื่อ พุทธศักราช 2518

ข) ผังเมืองรวมของเมืองในภูมิภาค

สำหรับผังเมืองรวมของเมืองในภูมิภาค คือ ชุมชนที่เป็นศูนย์กลางภายในจังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วยชุมชนศูนย์กลางความเจริญในระดับเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการวางผังเมืองรวมตามแบบผังลิทช์ฟิลด์ในชุมชนระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลทุกแห่ง ก่อนการมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ทำการวางผังเมืองเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางจังหวัดหลัก 11 แห่ง ขอบเขตพื้นที่วางผัง คลุมเขต เทศบาลและสุขาภิบาลตามการใช้ที่ดินและแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน ขอบเขตพื้นที่วางผังนี้ เรียกว่า เขตผังเมืองรวม ซึ่งคลุมเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเขตการปกครอง ได้แก่ ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ผังเมืองรวมเมือง

ขอนแก่น ผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมา ผังเมืองรวมเมืองสงขลาหาดใหญ่ ผังเมืองรวมเมืองชลบุรี ผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก ผังเมืองรวมเมืองนครสวรรค์ ผังเมืองรวมเมืองราชบุรี ผังเมืองรวมเมืองสุราษฎร์ธานี และผังเมืองรวมเมืองภูเก็ต

นอกจากเมืองหลักที่กล่าวมาแล้ว ได้ทำการวางผังเมืองรวมลำดับรองอีก 13 แห่งในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ผังเมืองรวมเมืองลำปาง ผังเมืองรวมเมืองเชียงราย ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี ผังเมืองรวมเมืองร้อยเอ็ด ผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ ผังเมืองรวมเมืองสกลนคร ผังเมืองรวมเมืองระยอง ผังเมืองรวมเมืองฉะเชิงเทรา ผังเมืองรวมเมืองสระบุรี ผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรี ผังเมืองรวมเมืองเพชรบุรี ผังเมืองรวมเมืองปัตตานี และผังเมืองรวมเมืองนครศรีธรรมราช

ผังเมืองที่วางไว้ก่อนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บังคับเป็นข้อแนะนำในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมกันนี้ ได้จัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อการจัดทำผังเมืองในระดับภาค ระดับจังหวัด ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น ผังศูนย์ราชการ ผังอนุรักษ์โบราณสถาน ผังสวนสาธารณะ เป็นต้น ให้มีขอบข่ายการทำงานครบถ้วนตามหลักการผังเมือง

ค) การวางผังตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518

ผังเมืองรวมที่ได้จัดทำตามแบบผังลิทช์ฟิลด์ ได้แก่ นครหลวง (ปรับปรุงครั้งที่ 1) และผังเมืองรวมของเมืองในส่วนภูมิภาค ที่มีอยู่ก่อนประกาศพระราชบัญญัติการผังเมือง ไม่มีอำนาจทางกฎหมายบังคับการปฏิบัติของหน่วยที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผัง โครงการและขั้นตอนการดำเนินงานจึงได้รับการปฏิบัติแต่เพียงบางส่วน ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดในลักษณะของผังเมืองรวม

เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมืองผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 8 เล่ม 92 ตอนที่ 33 เมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2518 ผังเมืองรวมที่วางไว้ทั้งหมดได้นำมาจัดทำใหม่ตามขั้นตอนของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ผังเมืองประกอบด้วยผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ หน่วยงานหลักในการจัดทำผังเมืองรวมคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง (กรมการผังเมืองเดิม) แต่ท้องถิ่นสามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เอง โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน ส่วนการจัดทำผังเฉพาะ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม หรือจะร้องขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้จัดทำให้ก็ได้

ในการวางผังเมืองรวม เมื่อเห็นว่าท้องที่ใดสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ และจัดโฆษณาให้ประชาชนทราบด้วย แล้วให้จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนในท้องที่ที่จะวางผัง ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง การวางผังเมืองรวมในท้องที่ใด ต้องมีคณะที่ปรึกษาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมในท้องที่ที่จัดทำ

และมีคณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาคำร้อง คำอุทธรณ์ให้การวินิจฉัยเห็นชอบกับแผนผังที่จัดทำ

แผนผังที่จัดทำแล้ว ต้องนำไปปิดประกาศให้ประชาชนทราบขอบเขตพื้นที่ที่วางผัง พร้อมด้วยแผนผังและข้อกำหนดในที่เปิดเผย เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกแผนผังนั้นได้ โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองในการพิจารณาคำร้องนั้น ผังเมืองรวมที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับต่อไปและเมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ท้องถิ่นเห็นสมควรจัดให้มีการวางและทำผังเมืองเฉพาะก็จัดทำผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมหรือจะขอให้กรมการผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการให้ก็ได้ หากยังไม่มีผังเมืองรวมการวางผังเฉพาะต้องเป็นการสั่งการจากรัฐมนตรี

สำหรับการวางผังเมืองเฉพาะการวางผังเมืองเฉพาะ ต้องปิดประกาศเขตการวางผังเฉพาะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้มีสิทธิ์ก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้แสดงความคิดเห็น ตลอดจนความประสงค์เป็นหนังสือภายในกำหนด และโฆษณาให้ประชาชนทั่วไปทราบ จัดประชุมรับฟังทั้งความคิดเห็นจากประชากรไม่น้อยกว่าสองครั้ง การจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารสาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่วางผังเฉพาะ ให้แสดงความประสงค์พร้อมโครงการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมการผังเมือง เพื่อให้แสดงความเห็น หากความเห็นระหว่างเจ้าของโครงการกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมการผังเมืองไม่เป็นที่ตกลง ให้เสนอคณะกรรมการผังเมืองชี้ขาด เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบ จึงเสนอคณะรัฐมนตรีตราเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับต่อไป

ส่วนผังเสนอแนะเป็นการวางผังชุมชนที่เป็นศูนย์กลางระดับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหมู่บ้านขนาดใหญ่รวมทั้งพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างมีความสำคัญต่อการพัฒนารองรับความเจริญจากศูนย์กลางโดยรอบ จึงจำเป็นต้องกำหนดการใช้ที่ดินการจัดบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ให้สอดคล้องกับการเติบโตในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้จัดทำผังเสนอแนะการพัฒนา โดยให้การปฏิบัติเป็นอำนาจทางการบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ผังเสนอแนะการพัฒนาดังกล่าวได้แก่

1. ผังภาค เป็นแผนผังการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพระดับภาคประกอบด้วย แผนผังการใช้ที่ดิน แผนผังระบบชุมชน แผนผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง แผนผังการพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

2. ผังโครงสร้างจังหวัด เป็นแผนผังการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพระดับจังหวัดที่สอดคล้องกับผังภาคประกอบด้วยแผนผังการใช้ที่ดิน แผนผังระบบชุมชน แผนผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง แผนผังการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่จำแนกเป็นเขตพื้นที่สงวนรักษา พื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่พัฒนานำมาใช้ประโยชน์ การพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานเพื่อการเกษตร

แผนผังระบบชุมชน เป็นข้อเสนอแนะการพัฒนาชุมชนที่มีศักยภาพความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางลำดับต่าง ๆ บทบาทหน้าที่ของชุมชนนั้นที่มีต่อจังหวัดและภาค

แผนผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง เป็นข้อเสนอแนะการพัฒนาระบบโครงข่ายคมนาคมทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่และการเติบโตของชุมชน

แผนผังการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นข้อเสนอแนะการจัดบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค การศึกษา การสาธารณสุข

3. ผังพัฒนาชุมชนสุขาภิบาล เป็นแผนผังในลักษณะเดียวกับผังเมืองรวม แต่เป็นชุมชนเดียวกับผังเมืองรวม แต่เป็นข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาตามหลักการผังเมืองเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบคมนาคม และสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

4. ผังพัฒนาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแผนผังในลักษณะเดียวกันกับผังโครงสร้างจังหวัด แต่อยู่ในกรอบของจังหวัดโดยสัมพันธ์กับตำบลต่าง ๆ ในพื้นที่โดยรอบ และสนับสนุนการเติบโตของชุมชนในระดับหมู่บ้านที่เป็นศูนย์กลางในพื้นที่ชนบทและสุขาภิบาล หรือเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางให้บริการกับตำบล

5. ผังเฉพาะกิจ เป็นผังพัฒนาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะพื้นที่ เช่น ศูนย์ราชการ สวนสาธารณะ การปรับปรุงที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ผังเสนอแนะการพัฒนาเหล่านี้ สนับสนุนให้การวางผังเมืองมีความสมบูรณ์ทั้งในเมืองเฉพาะส่วนของเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องกับเมืองพื้นที่ชนบท รวมทั้งพื้นที่เฉพาะ เช่น โบราณสถาน ศูนย์ราชการ สวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งเป็นงานในขอบข่ายของการผังเมือง

2.3.3 แนวทางการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การผังเมืองของประเทศไทยได้ดำเนินการนับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พุทธศักราช 2495 และได้ปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน โดยที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ถือเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน โดยได้กำหนดคำนิยามของการผังเมืองไว้ กล่าวคือ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสุขลักษณะความสะดวกสบาย เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม ตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ

สังคม และกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนโยบายสำคัญต่างๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของรัฐ ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาปรับปรุงระบบด้านการผังเมืองของไทยให้สอดคล้องและสนับสนุนต่อการพัฒนาประเทศโดยองค์รวมให้ไปสู่การพัฒนาที่เพียงพอและยั่งยืน ดังนั้น แนวทางการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง การจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง และบทวิเคราะห์ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่นำมาสู่แนวคิดในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

(1) การวางผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง

สำหรับการวางผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง เป็นการกำหนดแนวทางพัฒนารวมของชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ องค์ประกอบหรือเนื้อหาสาระของผังเมืองรวมประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกประเภทต่างๆ (Land Use Plan) ผังระบบคมนาคมและขนส่ง ผังระบบสาธารณูปโภค – สาธารณูปการ รวมทั้งมาตรการและวิธีการที่จะนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำผังเมืองรวม คือ การประสานแผนงานโครงการพัฒนาสาขาต่าง ๆ ของชุมชน และเป็นการจัดลำดับความสำคัญของการจัดแผนงบประมาณพัฒนา (Capital Investment Program) เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการที่อาจกำหนดจากหน่วยงานปฏิบัติต่างหน่วยงาน หรือจัดลำดับการพัฒนาโครงการที่จำเป็นต้องก่อสร้างตามลำดับต่อเนื่องกันไป เช่น งานเดินท่อหรือสายสาธารณูปโภคต่างๆ ต้องก่อสร้างก่อนงานทำผิวจราจร เป็นต้น

ก) ความหมายของผังเมืองรวม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518 ได้ให้ความหมายของผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งจากความหมายของผังเมืองรวมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ที่ให้คำนิยามไว้ดังกล่าว[47] จะเห็นได้ว่าผังเมืองรวมนั้นมี

[47] กรมการผังเมือง,ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง (กระทรวงมหาดไทย, 2542). หน้า 20.

ความหมายประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ อาทิ แผนผัง นโยบาย โครงการ และมาตรการควบคุม โดยทั่วๆ ไป ดังจะได้อธิบายได้ ดังนี้

1. แผนผัง

การผังเมืองเปรียบเสมือนแผนพัฒนาเมือง ซึ่งมีลักษณะของบ้านเมืองที่น่าจะเป็นในอนาคตไว้ให้ปรากฏภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้ประชาชนชาวเมืองมีสภาพความเป็นอยู่ดี ทำมาหากินดี มีความสะดวก สวยงาม โดยมีขอบเขตบริเวณที่จะพัฒนาอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น ผังเมืองจึงปรากฏในรูปของแผนผังซึ่งจะแสดงว่าพื้นที่ส่วนใดของบ้านเมืองจะใช้ประโยชน์เพื่อการใด เป็นที่อยู่อาศัยเป็นสถานที่ทำงาน เป็นถนนหนทาง หรือเป็นองค์ประกอบอื่นใดของชุมชน ทั้งในบริเวณที่เป็นเมืองอยู่แล้วในปัจจุบันและที่จะขยายออกไปในอนาคต หรือบริเวณที่ที่จะพัฒนาขึ้นมาเป็นบ้านเมืองใหม่ หรือบริเวณที่รื้อร้าง เพื่อเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับกาลสมัย

สมาคมนักผังเมืองโลก ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับในสากลได้โหวตให้เมือง Melbourne และ Vancouver ได้คะแนนเท่ากันเนื่องจากเป็นเมืองน่าอยู่ที่สุดในโลก หรือที่เรียกว่า “ The Most Live able city in the world ” ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่เมืองกว้างใหญ่ การอยู่อาศัยไม่แออัดยัดเยียด ทิวทัศน์ของเมืองสวยงาม มีสีเขียวต้นไม้มากมาย มีทะเลสาป แม่น้ำ สวนสาธารณะมากมาย ร่มรื่น การคมนาคมสะดวก ประหยัด ไม่มีปัญหาการจราจร มีรถไฟฟ้า รถราง ขนส่งมวลชนตั้งแต่กลางเมืองไปถึงนอกเมืองอย่างทั่วถึง มีแม้แต่ทางจักรยานที่ไปถึงทุกพื้นที่ของเมืองและนอกเมือง หรือถ้าขับรถยนต์ส่วนตัวจะบอกระยะทางถึงเป็นเวลาว่ากี่นาทีได้อย่างแม่นยำไม่มีมลภาวะน้ำเน่าน้ำเสีย ดังเช่นปัญหาลำคลองต่าง ๆ ที่น้ำเน่าเหม็นนั้นไม่มีให้เห็นในทั้งสองเมืองเลย บนท้องฟ้าไม่มีฝุ่นละออง ไม่มีหมอกควัน เพราะประชาชนใช้รถส่วนตัวน้อย อากาศบริสุทธิ์มาก เป็นเมืองที่มีความปลอดภัยสูง อาชญากรรมน้อยมาก ปัญหายาเสพติดน้อยมากเช่นกันพลเมืองมีงานทำทั่วถึง ประกอบอาชีพได้อย่างหลากหลาย มีเศรษฐกิจดี มีการจัดโซนนิ่งการใช้พื้นที่อย่างมีระเบียบ สวยงาม มีโซนบ้านอยู่อาศัยที่ห้ามสร้างอาคารสูง โซนอุตสาหกรรมอยู่ห่างไกลนอกเมืองออกไปมาก และเป็นอุตสาหกรรมเล็ก ๆ เพราะมีเมืองอุตสาหกรรมใหญ่โดยเฉพาะที่ห่างไกลออกไปเป็นร้อยกิโลเมตร มีโซนพื้นที่กลางเมืองที่เป็นแหล่งธุรกิจพาณิชยกรรมที่เป็นกลางเมือง (Down Town) อาคารสูงเป็นกลุ่มก้อนชัดเจน มีโซนนิ่งแหล่งบันเทิงเป็นย่านชัดเจน มีเอกลักษณ์ที่เป็นประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของเมือง เช่น โบสถ์แบบโบราณเก่าแก่ สถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ฯลฯ เป็นที่ภาคภูมิใจของพลเมือง การค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภค มีทั้งขนาดเล็ก ๆที่เกาะอยู่กับหมู่บ้าน แต่เป็นร้านขนาดเล็กที่จัดร้านให้น่าซื้อของที่เรียกว่า Neighborhood Shop ที่คนไทยอาจเรียกว่า โชห่วยมี Community Shop และมี Regional Shop หรือ Hyper mart ขนาดใหญ่ที่อยู่นอกเมืองห่างไปไกลๆ มาก แต่ในเมืองก็ยังมีห้างสรรพสินค้าเป็นจำนวนที่พอเหมาะพอดี เป็นการสร้างเมืองให้มีชีวิตชีวา แต่ไม่ถึงกับแย่งกันค้าขาย ไม่เป็นปัญหาต่อการจราจรและไม่สร้างมลภาวะ เป็นต้น

สำหรับแผนผัง ได้แก่ แบบแปลนของพื้นที่ทั้งหมดที่ได้รับการวางผัง ซึ่งในกรณีของผังเมืองรวมก็จะกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองนั้นๆ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองนั้นซึ่งตัวเมืองจะขยายตัวไปถึงในอนาคต แผนผังที่ใช้ในงานผังเมืองอาจจะมีหลายผัง โดยแต่ละผังจะแสดงแต่ละเรื่อง อาจจะมีการจำแนกออกเป็นทั้งโครงการเฉพาะหน้าและโครงการระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการศึกษาพิจารณาและตรวจสอบของประชาชนผู้มีผลได้ผลเสียต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น แผนผังจะเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของผังเมือง เพราะเป็นฐานสำคัญของการนำไปใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และการนำไปจัดทำเป็นโครงการพัฒนาในรายละเอียด เพื่อดำเนินการในขั้นการเวนคืนพื้นที่ หรือการก่อสร้างตามผังเมือง สำหรับในการวางและจัดทำผังเมืองรวมกฎกระทรวงจะต้องประกอบด้วยแผนผังที่จัดทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ประกอบด้วย แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

2. นโยบาย

นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของผู้บริหารแต่ละหน่วยงาน คนที่ออกนโยบายต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงาน องค์กรนั้น ๆ โดยลักษณะของนโยบายที่ดี ประกอบด้วย การสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร การกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง การกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน การกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลโดยรวม การใช้ถ้อยคำที่กะทัดรัดใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร การมีขอบเขตและเวลาของการใช้ การเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร สำหรับนโยบายของรัฐนั้นมีส่วนประกอบของนโยบาย อาทิ นโยบายของรัฐจะต้องมีเป้าหมายที่แน่นอน กล่าวคือ ไม่ว่าสิ่งใดก็ตาม เมื่อออกมาเป็นนโยบายแล้วจะต้องชัดเจนและแน่นอน ไม่คลุมเคลือ และเป้าหมายอันนั้นจะต้องสนองตอบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นส่วนใหญ่ที่สังคมและประชาชนต้องการ รวมทั้งสอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นโยบายของรัฐนั้นมีหลักเกณฑ์และสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลสำเร็จที่ได้ตั้งเอาไว้ กล่าวคือ เป้าหมายที่ชัดเจนนั้นจะต้องให้ได้บรรลุไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ต้องวางเงื่อนไขกำหนดทางเลือกเอาไว้หลาย ๆ ทางเพื่อทางเลือกที่ดีที่สุดจากหลาย ๆ ทาง โดยอาศัยการวินิจฉัยของการตัดสินใจอย่างสุขุมรอบคอบแล้ว และถูกต้องมากที่สุดของทางเลือกเหล่านั้น และนโยบายของรัฐนั้นเมื่อวางนโยบายไปแล้วสามารถปฏิบัติงานได้ไม่ใช่วางนโยบายลงไปแล้วผู้ปฏิบัติงานไม่อาจสามารถปฏิบัติงานได้ จะกลายเป็นนโยบายนั้นเป็นการพรรณนาไป

ส่วนในการวางผังเมืองรวม ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองนั้น ๆ ให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบก่อน ดังนั้น นโยบายที่ปรากฏในผังเมืองรวมจึงถือได้ว่าเป็นนโยบาย

ของรัฐบาล โดยนโยบายตามความหมายของผังเมืองรวมนั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในแต่ละท้องที่ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องที่และวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการในการวางผังเมืองรวมนั้น ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นจึงต้องเป็นการกำหนดแนวทางหรือวิธีการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะพัฒนาอะไร อย่างไร ภายในช่วงระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ๆ

3. โครงการ

โครงการ หมายถึง การวางแผนล่วงหน้าที่จัดทำขึ้นอย่างมีระบบประกอบด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน และคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า แต่ละโครงการมีเป้าหมายเพื่อการผลิตหรือการให้บริการเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพของแผนงาน ดังนั้นโครงการจึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการวางแผนที่จะทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ลักษณะของโครงการที่ดีสามารถแก้ปัญหาขององค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ ได้ ประกอบด้วยองค์ประกอบ อาทิ มีรายละเอียด วัตถุประสงค์เป้าหมายต่างๆ ชัดเจน สามารถดำเนินงานได้ มีความเป็นไปได้ รายละเอียดของโครงการต่อเนื่องสอดคล้องสัมพันธ์กัน ตอบสนองความต้องการของกลุ่มชน สังคมและประเทศชาติ ปฏิบัติสอดคล้องกับแผนงานหลักขององค์กรที่กำหนดขึ้นอย่างมีข้อมูลความจริงและเป็นข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบคอบได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารทุกด้าน โดยเฉพาะด้านทรัพยากรที่จำเป็น มีระยะเวลาในการดำเนินงานแน่นอน ระบุวันเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดและ สามารถติดตามประเมินผลได้

สำหรับโครงการตามผังเมืองรวม หมายถึง โครงการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนในผังเมืองรวม เพื่อเสนอแนะแนวทางดำเนินการให้ผังเมืองรวมสัมฤทธิ์ผล โครงการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้จะปรากฏในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปของแผนผัง และข้อกำหนดประกอบแผนผังเหล่านั้น เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมในรูปของแผนผังและข้อกำหนด ได้แก่ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค โดยโครงการพัฒนาในรูปของแผนผังและข้อกำหนดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองกำหนดให้มีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการก็ได้ สำหรับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่จัดทำในปัจจุบัน จะประกอบด้วยโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมเพียง 2 ประการ คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและการคมนาคมและขนส่ง

ในส่วนของการจัดโครงการผังเมืองรวม เป็นการกำหนดโครงการที่สมควรพัฒนาเมืองทั้งหมด และคัดเลือกโครงการ จัดวาระการพัฒนาให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม ภายในขอบเขตผังเมืองรวมนี้จะบรรจุแผนผังโครงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ เอาไว้อย่างครบถ้วนตามวัตถุประสงค์การพัฒนาที่กำหนดเป็นความต้องการไว้โดยแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าโครงการพัฒนาแต่ละเรื่องนั้น

จะอยู่ที่บริเวณใด จุดใดของเมืองที่วางผัง โครงการพัฒนาดังกล่าวนี้จะมีทั้งประเภทโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่ปรากฏอยู่แล้วเฉพาะหน้า และประเภทโครงการที่เตรียมรับการขยายตัวของบ้านเมืองในอนาคต เช่น โครงการขยายพื้นที่ตัวเมือง ก็จะปรากฏในแผนผังให้เห็นว่า ชุมชนจะขยายตัวไปทางด้านใด ทิศใดที่จะเหมาะสม พื้นที่ส่วนใดจะมีการใช้ประโยชน์เป็นบริเวณพาณิชย์ธุรกิจ บริเวณที่อยู่อาศัย บริเวณสวนสาธารณะ สนามกีฬา บริเวณอุตสาหกรรมทั้งหนักและเบา หรือโครงการระบบคมนาคมขนส่งและการจราจร จะมีการขยายถนนเส้นใด ตัดถนนเพิ่มเริ่มที่จุดใดผ่านบริเวณใดไปสิ้นสุดที่ใด เป็นต้น

การจัดโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวม เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการให้ผังเมืองสัมฤทธิ์ผลควรจะประกอบด้วยรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ ในผังเมืองรวมเพื่อเป็นแนวทางการนำโครงการมาดำเนินการ ตามความเหมาะสมก่อนหลัง จัดทำงบประมาณโครงการผังเมืองรวมอย่างคร่าว ๆ เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนงาน หรือการจัดทำโครงการของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ จัดทำหรือเสนอแนะช่วงเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการตามโครงการผังเมืองรวมแต่ละโครงการและเสนอแนะแหล่งเงินทุน สำหรับการพัฒนาตามโครงการผังเมืองรวม เช่น ตัวอย่างโครงการผังเมืองที่ดีในพระราชดำริเขตเมืองและชุมชนในภูมิภาค ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงสนพระราชหฤทัยในความผาสุก ความสะดวกสบายของอาณาประชาราษฎร์ ทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค ทรงเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมราษฎรทุกภูมิภาคพื้นที่ของประเทศ ทั้งโดยพระบาทและยานพาหนะ เพื่อสำรวจศึกษาข้อมูล ทั้งด้านกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจสังคม สอบถามความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทรงวางแผนช่วยราษฎรให้พ้นทุกข์ ให้ประกอบอาชีพด้วยความมั่นคง ทรงพระราชทานหลักการ แนวคิดให้หน่วยราชการต่างๆ ปฏิบัติอย่างเหมาะกับวิถีชีวิตแบบไทย และด้วยทรัพยากรที่มีอย่างประหยัด โครงการที่เป็นพระราชดำริและโครงการเกิดขึ้นเนื่องด้วยพระราชดำริ มีมากกว่าสองพันโครงการ ที่สำคัญและเป็นการเริ่มต้นการใช้วิธีการที่เหมาะสมให้กับการสัมฤทธิ์ผลทางผังเมือง มีดังนี้

โครงการอันเนื่องจากพระราชดำริในการแก้ไขปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร[48] ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ การแก้ไขปัญหากรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ต้นปี พุทธศักราช 2514 คือ

ก. โครงการถนนรัชดาภิเษก ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานถนนให้เป็นความสะดวกสบายในการสัญจรแก่ประชาชนแทนการสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ ที่รัฐบาลตั้งใจน้อมเกล้าถวาย เนื่องในมหามงคลสมัยพระราชพิธีรัชดาภิเษก เมื่อ พุทธศักร 2514 โดยคณะรัฐมนตรี

---

[48] กรมการผังเมือง, การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (กระทรวงมหาดไทย, 2542) .หน้า 127-129.

รับพระราชประสงค์และแนวพระราชดำริ แล้วมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้กำหนดแนวถนนและทำการออกแบบเบื้องต้น กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ลักษณะถนนตามพระราชดำริ คือ ถนนแบบวงรอบ (Ring Road) หรือถนนลอยฟ้า (Elevated Road) ขนาดเขตทาง 40.00 เมตร แบ่งการก่อสร้างเป็น 4 ช่วง คือ จากถนนพหลโยธิน (รัชโยธิน) ถึงแยก อ.ส.ม.ท. เป็นช่วงที่หนึ่ง จากถนนสุขุมวิทถึงสะพานกรุงเทพเป็นช่วงที่สอง จากสามแยกมไหศวรรย์ถึงสามแยกท่าพระ เป็นช่วงที่สาม จากสามแยกวงศ์สว่าง ถึงแยกถนนพหลโยธิน (รัชวิภา) เป็นช่วงที่สี่ ครบวงรอบความยาวตลอดสาย 45 กิโลเมตร

ข. โครงการถนนพระราม 9 เนื่องจากบริเวณถนนพระราม 9 ไม่มีโครงข่ายถนนสายรองเสริมอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดการจราจรติดขัดจากการรองรับปริมาณการจราจรจากทางด่วนขั้นที่ 2 ทรงพระราชทานทั้งพระราชดำริและพระราชทรัพย์ให้ดำเนินการใน “โซนพระราม9” คือ

1) โครงการถนนระหว่างถนนพระราม 9 (ข้างกรมโยธาธิการและผังเมือง) กับถนนเทียมร่วมมิตร พระราชทานทรัพย์ส่วนพระองค์ 2 ล้านบาท เป็นกองทุนก่อสร้าง

2) โครงการถนนตัดใหม่ เชื่อมถนนพระราม 9 (ทางแยกเข้าวัดอุทัยธาราม) กับถนนเพชรบุรีตัดใหม่

3) โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมถนนพระราม 9 กับถนนประชาอุทิศ ตามแนวซอยโรงเรียนไทย - ญี่ปุ่น กับซอยโรงเรียนจำเนียรเสริม ดำเนินการในที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ค. โครงการจตุรทิศ เป็นโครงการที่มีพระราชดำริแก้ปัญหาจราจรโดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสร้างถนนและสะพานเชื่อมโยงโครงการย่อยเข้าด้วยกันจากทิศเหนือไปทิศใต้ และ จากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออกเป็นแนว “จตุรทิศ” ประกอบด้วย

1) โครงการทางคู่ขนานลอยฟ้าถนนบรมราชชนนี เป็นทางยกระดับบนถนนจากเชิงสะพานปิ่นเกล้า ถึงทางแยกต่างระดับสิรินธร กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการตอนทางแยกต่างระดับสิรินธร ถึงทางแยกต่างระดับฉิมพลี กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการ

2) โครงการถนนพระราม 8 เป็นถนนยกระดับเชื่อมต่อโครงการคู่ขนานลอยฟ้าถนนบรมราชชนนี บริเวณสี่แยกอรุณอมรินทร์ผ่านบางยี่ขันและสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนวิสุทธิ์กษัตริย์ เชื่อมต่อกับถนนเลียบบึงมักกะสัน ซึ่งเป็นโครงการพระราชดำริในถนนพระราม 9 และถนนเทียมร่วมมิตร ผ่านถนนประชาอุทิศไปด้านหลังมหาวิทยาลัยรามคำแหง เชื่อมกับถนนศรีนครินทร์เข้าถนนกรุงเทพกรีฑา

3) โครงการถนนวงแหวนอุตสาหกรรม เชื่อมโยงที่อยู่อาศัยด้านใต้ของกรุงเทพมหานคร บนพื้นที่อุตสาหกรรมถนนปู่เจ้าสมิงพราย และท่าเรือคลองเตย จากถนนพระราม 4 ผ่านท่าเรือคลองเตย ไปตามถนนทางรถไฟสายเก่า เข้าถนนปู่เจ้าสมิงพรายผ่านสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา (สร้างใหม่ เป็นสะพานขึง 2 สะพาน) ไปตามถนนพระราม 3 และทางด่วนเฉลิมมหานคร

นอกจากโครงการก่อสร้างโครงข่ายจราจร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานแนวพระราชดำริในการแก้ ปัญหาจราจรติดขัด โดยวิธีการประชาสัมพันธ์การใช้รถใช้ถนนอย่างมีระเบียบวินัย ให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกให้รถมีการเคลื่อนไหวดุจน้ำไหลจากขวดเป็นมาตรการเสริมสร้างผังจราจร เพื่อการระบายการจราจรให้คล่องตัว

4. มาตรการควบคุมโดยทั่วไป

มาตรการควบคุมโดยทั่วไปตามผังเมืองรวม เป็นข้อกำหนดเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อให้สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงข่ายบริการสาธารณะตามแนวทางนโยบายตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

มาตรการควบคุมโดยทั่วไป ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายในเขตของผังเมืองรวมตามที่ได้จัดทำในปัจจุบันนี้กำหนดให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการการคมนาคมและการขนส่งและรายการประกอบแผนผัง ท้ายกฎกระทรวง การที่กำหนดมาตรการควบคุมให้เป็นไปตามแผนผังและรายการประกอบแผนผัง จึงไม่ใช่มาตรการควบคุมเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ทำให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีมาตรการทางด้านงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เพราะการดำเนินงานพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก ทั้งในส่วนของการเวนคืนที่ดินและการก่อสร้าง จึงจำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานได้ทันที จึงจะทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวของการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบัน การพัฒนาเมืองในเขตผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของท้องถิ่นและหน่วยงานหลายหน่วย และแต่ละหน่วยงานมีงบประมาณในการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาเป็นเรื่องเฉพาะตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น การดำเนินงานพัฒนาจึงไม่มีความสอดคล้องกันทำให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาน้อย ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

ข) องค์ประกอบของผังเมืองรวม[49]

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะต้องประกอบด้วยรายการต่างๆ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองรวม

วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการกำหนดเป้าหมายในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวแขตที่ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม

แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม จะประกอบด้วยแผนที่แสดงส่วนต่างๆ ของเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เช่น แสดงแนวเขตผังเมืองรวม เขตอำเภอ เขตตำบล ทางหลวง ถนน ทางรถไฟ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย ที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น โดยที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใดจำเป็นต้องมีแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม เป็นแผนที่แสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ทราบว่าผังเมืองรวมใช้บังคับในท้องที่ใดบ้าง โดยแนวเขตของผังเมืองรวมนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเขตเดียวกับเขตการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล เทศบาลหรือสุขาภิบาล

(3) แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนด

แผนผัง หมายถึง แผนผังซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งหมดที่ได้รับการวางผัง ในกรณีของผังเมืองรวมจะกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเมืองนั้นๆ รวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองนั้นซึ่งตัวเมืองจะขยายตัวไปถึงในอนาคต แผนผังที่ใช้ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ โดยแต่ละผังจะแสดงแต่ละเรื่อง อาจจะมีการจำแนกออกเป็นทั้งโครงการเฉพาะหน้าและโครงการระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการศึกษาพิจารณาและตรวจสอบของประชาชน ผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อการพัฒนาโครงการ ซึ่งแผนผังตามกฎกระทรวงดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นรูปแผนที่ โดยมีมาตราส่วน 1 : 20,000 , 1 : 25,000 , 1 : 30,000 หรือ 1 : 50,000 ซึ่งเป็นขนาดมาตรฐานที่สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีพิจารณากำหนดขนาดแผนที่ที่จะลงในราชกิจจานุเบกษา

---

[49] กรมโยธาธิการและผังเมือง,คู่มือ การบริหารและปฏิบัติงานวางผังเมืองรวมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย) .หน้า 14.

สำหรับข้อกำหนดประกอบแผนผัง เป็นข้อความที่อธิบายในรายละเอียดถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมว่า บริเวณใดพื้นที่ใดตามแผนผังจะใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด มีข้อห้ามมิให้ใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้าง ข้อกำหนดนี้เป็นส่วนประกอบที่ต้องนำไปใช้ร่วมกับแผนผัง เพราะนอกจากจะเป็นตัวกำหนดกิจการต่างๆ ที่จะเป็นข้อห้ามหรือข้ออนุญาตในการประกอบกิจการซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพย์สินแล้ว ยังแสดงถึงขอบเขตความเข้มงวดในการบังคับควบคุมพื้นที่แต่ละบริเวณด้วยว่า บริเวณส่วนใดของเมืองจะมีระดับการควบคุมเข้มงวดเพียงใดในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ เพราะว่าแม้แต่การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ประเภทเดียวกัน เช่น แผนผังพร้อมด้วยข้อกำหนดที่กำหนดในกฎกระทรวงในปัจจุบัน ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

โดยหลักการทั่วไปแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินท้ายกฎกระทรวง ได้แบ่งประเภทของการใช้ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม ตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและได้กำหนดสีที่สำคัญ ดังนี้ (รายละเอียดตามมาตรฐานสีการใช้ประโยชน์ที่ดิน)

1) สีเหลือง หมายถึง ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

2) สีส้ม หมายถึง ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

3) สีแดง หมายถึง พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

4) สีม่วงอ่อน หมายถึง อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

5) สีเขียว หมายถึง ชนบทและเกษตรกรรม

6) สีเขียวอ่อน หมายถึง ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

7) สีเขียวมะกอก หมายถึง สถาบันการศึกษา

8) สีน้ำตาลอ่อน หมายถึง อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปะวัฒนธรรมไทย

9) สีเทาอ่อน หมายถึง สถาบันศาสนา

10) สีน้ำเงิน หมายถึง สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

11) สีม่วง หมายถึง อุตสาหกรรมและคลังสินค้า

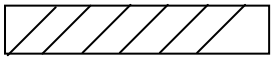
12) สีเม็ดมะปราง หมายถึง คลังสินค้า

13) สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว หมายถึง อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 1 : มาตรฐานสีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรฐานสัญลักษณ์ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ของกรมโยธาธิการและผังเมือง

1.เขตสีเหลืองและเส้นทแยงสีขาว  ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย

2. เขตสีเหลือง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

3. เขตสีส้ม ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

4. เขตสีน้ำตาล ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

5. เขตสีแดง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

6. เขตสีม่วง ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า

7. เขตสีม่วงอ่อน ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

8. เขตสีเม็ดมะปราง ที่ดินประเภทคลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง)

9. เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีม่วง ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม ทั่วไปที่ไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมและคลังสินค้า

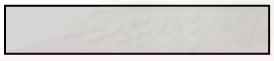
10. เขตสีเขียว ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

11. เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

12. เขตสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

13. เขตสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว ที่ดินประเภทอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว

แผนภาพที่ 1 : (ต่อ) มาตรฐานสีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

14. เขตสีเขียวอ่อน		ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
15. เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว		ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการการเลี้ยงสัตว์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
16. เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว		ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
17. เขตสีเขียวอ่อนเส้นทแยงสีขาว		ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้
18. เขตสีเขียวมะกอก		ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
19. เขตสีฟ้า		ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง
20. เขตสีน้ำตาลอ่อน		ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
21. เขตสีเทาอ่อน		ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
22. เขตสีน้ำเงิน		ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้นั้น กฎกระทรวงได้แบ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทไว้ กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทกิจการที่อนุญาต ซึ่งเรียกว่าการใช้ประโยชน์หลัก การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน คิดเป็นจำนวนร้อยละของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ หรือที่เรียกว่า การใช้ประโยชน์รอง ซึ่งโดยหลักการแล้วการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการรองมีวัตถุประสงค์ให้กิจการบางประเภทสามารถประกอบกิจการเพื่อให้บริการภายในชุมชนตามสัดส่วนของความหนาแน่นของประเภทที่ดิน และการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยอนุญาตให้มีการ

ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอย่างอื่นคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละในแต่ละบริเวณได้[50] เนื่องจากคณะกรรมการผังเมืองต้องการผ่อนคลายความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณและถือว่าเป็นการเร่งรัดการพัฒนาวิธีการหนึ่ง รวมทั้งการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดไว้

4. รายการประกอบแผนผัง

รายการประกอบแผนผัง เป็นรายการที่ถูกกำหนดให้มีขึ้นในผังเมืองรวม รายการนี้มีลักษณะเป็นข้อความบรรยายที่อธิบายในรายละเอียดของแผนผังว่าบริเวณใด พื้นที่ใด ในที่ดินส่วนใดมีขอบเขตพื้นที่แต่ละบริเวณเหล่านั้นจากบริเวณใด ถึงบริเวณใด อยู่ในขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกไว้เพื่อการใด หรือถนนตามรายการแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งอยู่ในบริเวณใด มีขนาดอย่างไร

5. นโยบายมาตรการและวิธีดำเนินงาน

นโยบาย คือ นโยบายตามความหมายของผังเมืองรวม ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมแต่ละท้องที่ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง นโยบายจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องที่ และวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการในการวางผังเมืองรวมนั้น ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงให้ใช้มาตรการ เป็นข้อกำหนดเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณต่าง ๆ ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ ซึ่งมาตรการจะเป็นสิ่งกำหนดการควบคุมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ได้แก่ มาตรการทางด้านการเงิน มาตรการให้สิ่งจูงใจ มาตรการด้านภาษี เป็นต้น ส่วนวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนั้น เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมที่จะต้องปฏิบัติ แต่การวางและจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่ ขณะนี้กรมโยธาธาการและผังเมืองซึ่งเป็นราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ

(2) การจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง

การวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเองก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองเสียก่อน เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการจึงได้กำหนด การวางและจัดทำผังเมืองรวมโดย มีขั้นตอนในการดำเนินการวางและจัดทำตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

---

[50] Anne Williams, Town and country planning law. (Bungay: Macdonald & Evans, 1981) .pp.87.

พุทธศักราช 2518 18 ขั้นตอน ประกอบด้วย ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจ (กรณีที่มีความจำเป็น) แจ้งจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมโฆษณาทางหนังสือพิมพ์รายวัน และวิทยุกระจายเสียงติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ปิดประกาศแผนที่ แผนผังพร้อมข้อกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมืองรวม ประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบผัง ปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมและยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเสนอคณะกรรมการผังเมือง เพื่อทราบผลการพิจารณาคำร้องหรือพิจารณาคำร้องเพิ่มเติมกรณีที่ยังไม่ได้ข้อยุติ จัดทำร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวม เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเห็นชอบ เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดแผนงานการปฏิบัติงานวางผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีขั้นตอนการดำเนินงานและกำหนดระยะเวลาของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนซึ่งแสดงได้โดยตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม

ขั้นตอนการดำเนินการ	ระยะเวลาที่ใช้	หมายเหตุ
1. ขออนุมัติคณะกรรมการผังเมืองและการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมือง 1.1 ขออนุมัติคณะกรรมการผังเมือง 1.2 คณะกรรมการผังเมืองอนุมัติ 1.3 การสำรวจและการกำหนดเขตสำรวจ 1.4 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม	5 สัปดาห์	
2. การตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมและการสำรวจการวางและจัดทำผังเมืองรวม 2.1 การตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม 2.2 การกำหนดเขตผังเมืองรวม 2.3 การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม 2.4 การประชุมกรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาเขตผัง 2.5 การสำรวจและจัดทำแผนที่ 2.6 การวิเคราะห์วางผังร่างปรึกษาส่วนผังเมืองและส่วนวิศวกรรม 2.7 การสำรวจและจัดเก็บข้อมูลทางวิศวกรรม 2.8 การประสานราชการ 245 หน่วยงาน 2.9 การวิเคราะห์กายภาพและความต้องการพื้นที่ 2.10 การวางผังร่าง 2.11 การวางผังระบบคมนาคมขนส่งและข้อเสนอแนะทางด้าน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ 2.12 การตรวจสอบผังการใช้ที่ดิน 2.13 การจัดทำข้อกำหนด 2.14 การตรวจสอบร่างข้อกำหนด 2.15 ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม	12 สัปดาห์	

ตารางที่ 1 (ต่อ) แสดงขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม

ขั้นตอนการดำเนินการ	ระยะเวลาที่ใช้	หมายเหตุ
3. ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและคณะอนุกรรมการผังเมืองประสานงานวางผังเมืองรวม	4 สัปดาห์	
4. การโฆษณา การปิดประกาศ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน 4.1 การเตรียมแผนที่แผนผัง เอกสาร 4.2 การโฆษณา หนังสือพิมพ์ วิทยุ 4.3 ปิดประกาศ 4.4 ประชุมคณะที่ปรึกษากำหนดผังเมืองรวม 4.5 ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน 4.6 ส่งผังร่างให้กรมโยธาธิการและผังเมืองตรวจสอบ	10 สัปดาห์	
5. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง 5.1 ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง 5.2 ประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่ออนุมัติ	7 สัปดาห์	
6. การปิดประกาศ พร้อมข้อกำหนด 90 วัน 6.1 เตรียมเอกสารและกำหนดวันปิดประกาศ 90 วัน 6.2 ตรวจเอกสารประกอบการปิดประกาศ 6.3 จัดพิมพ์เอกสารปิดประกาศ 6.4 จัดทำหนังสือถึงจังหวัดและประกาศกรมโยธาธิการและ ผังเมือง 6.5 ส่งเอกสาร และแผนผังเพื่อให้จังหวัดดำเนินการปิดประกาศ 6.6 แจ้งส่วนราชการในกรมโยธาธิการและผังเมือง 6.7 ปิดประกาศ แผนที่ แผนผัง และข้อกำหนด 6.8 รวบรวมคำร้อง	19 สัปดาห์	
7. การรวบรวมและพิจารณาคำร้อง 7.1 การรวบรวมพิจารณาและตรวจสอบคำร้อง	13 สัปดาห์	
8. จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย 8.1 การตรวจสอบยกร่างกฎกระทรวง	4 สัปดาห์	

ตารางที่ 1 (ต่อ) แสดงขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำผังเมืองรวม

ขั้นตอนการดำเนินการ	ระยะเวลาที่ใช้	หมายเหตุ
9. เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย 9.1 กระทรวงมหาดไทยพิจารณา	2 สัปดาห์	
10. เสนอ รมต.มท.นำร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมเข้า ครม.	3 สัปดาห์	
11. การเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและรับหลักการ	1 สัปดาห์	
12. ครม.พิจารณาเห็นชอบและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	1 สัปดาห์	
13. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นชอบ 13.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 13.2 กรมฯ จัดทำร่างกฎกระทรวงตามที่กฤษฎีกาตรวจสอบ	4 สัปดาห์	
14. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่างกระทรวงให้สำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรีและกระทรวง	1 สัปดาห์	
15. สำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรีแจ้งกระทรวงมหาดไทยให้ลงนามในกฎหมาย	1 สัปดาห์	
16. รัฐมนตรีลงนามในกฎกระทรวง	1 สัปดาห์	
17. กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่ – แผนผัง	7 สัปดาห์	
18. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา 18.1 จัดสัมมนาชี้แจงการปฏิบัติตามกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม 18.2 การกำหนดแนวถนนโครงการตามผังเมืองรวมในพื้นที่	1 สัปดาห์	
รวม	90 สัปดาห์	

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากการกำหนดแผนงานการปฏิบัติงานวางผังเมืองรวม กองแผนงาน กรมโยธาธิการและผังเมือง

จากตารางดังกล่าวข้างต้นจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้[51]

1. แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

การแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดสำนักผังเมืองต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมือง ซึ่งกรณี ตามมาตรา 19 เป็นกรณีส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการวางผัง ซึ่งจะต้องแจ้งให้ท้องถิ่นทราบ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สำหรับมาตรา 20 เป็นกรณีท้องถิ่นได้แสดงความประสงค์วางและจัดทำผังเมืองรวมเอง ซึ่งกรณีนี้จะต้องให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาดำเนินการเสนอคณะกรรมการผังเมืองอนุมัติ

2. แจ้งจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

การแจ้งจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมมาตรา 21 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ในจังหวัดด้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดนั้น แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่งในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง และผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น และบุคคลอื่นที่เห็นสมควรมีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่วางและจัดทำขึ้น

เมื่อจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่วางและจัดทำขึ้นแล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะทำหน้าที่ในการบรรจุวาระการประชุมและนำเสนอผังเมืองรวมต่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม อาทิ การนำเสนอสถานภาพของผังเมืองรวมในปัจจุบัน ขอบเขตผังเมืองรวม ตำบลที่อยู่ในเขตผังและพื้นที่เขตผังเมืองรวม การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน กล่าวถึงสถานภาพและแนวโน้มการขยายตัว กล่าวถึงการวิเคราะห์สภาพพื้นที่ ปัญหาข้อจำกัด ศักยภาพในการพัฒนา โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงข่ายคมนาคมและขนส่งในอนาคต กล่าวถึงแนวความคิดในการวางผัง การใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาความหนาแน่นประชากร แนวความคิดในการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมและขนส่งถนนสายบังคับ ร่างข้อกำหนดผังเมืองรวม กล่าวโดยสรุปเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้อกำหนดทั่วไป

---

[51] อนุวงศ์ ซาบุตร,"การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวม กรณีศึกษา ผังเมืองรวม เมืองพนัสนิคม,"(ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544), หน้า 20-25.

3. โฆษณาวิทยุ หนังสือพิมพ์

ในการโฆษณาวิทยุ หนังสือพิมพ์ ซึ่งมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พุทธศักราช 2518 ประกอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงได้กำหนดให้ สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ต้องโฆษณา การที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบโดยทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งสามารถรับฟังได้ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และโฆษณาโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ซึ่งมีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการโฆษณาต้องมีข้อความแสดงถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วัน เวลา ที่จะมีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ประชาชนตรวจดู

ในการโฆษณาวิทยุ และหนังสือพิมพ์ตามมาตรา 19 กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจะต้องจัดทำแผนที่และแผนผังเอกสารสำหรับโฆษณาวิทยุหนังสือพิมพ์และปิดประกาศในชุมชน ประกอบด้วย จำนวนตำบลในเขตวางผัง เขตเทศบาลในพื้นที่วางผัง ศาลากลางจังหวัด และพื้นที่สาธารณะต่างๆ ไม่น้อยกว่า 5 ชุด ทั้งนี้ รายละเอียดที่จะต้องปิดประกาศจะต้องมีแผนที่เขตผังเมืองรวม แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต และแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง

4. ปิดประกาศเขต เชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น

ในการปิดประกาศเขต เชิญชวนประชาชนมาประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องประกาศเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม แสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง ซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่นั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในประกาศต้องมีแผนที่แสดงเขตของท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ข้อความที่แสดงว่าจะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม สถานที่ วัน เวลาที่กำหนดเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมืองประกาศต้องปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขต หรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถาน และที่ทำการของสำนักผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน

5. ประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1

ในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พุทธศักราช 2518 ประกอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดไว้ว่าเมื่อปิดประกาศแล้วสำนักผังเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง การประชุมครั้งแรกจะต้องกระทำภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 45 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ส่วนการประชุมครั้งต่อ ๆ ไป (ถ้ามี) ให้กำหนดภายในเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งในการจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนจะมีบุคลากรจากกรมโยธาธิการและผังเมือง อาทิ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง หน่วยวางผัง/โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

หน่วยวิศวกรรม นิติกร มีผู้อภิปรายประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือผู้แทนท้องถิ่น และผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง สำหรับผู้เข้าฟังนอกจากจะเป็นประชาชนทั่วไปแล้วจะมี คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ผู้แทนหน่วยงานในจังหวัด ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรเอกชน เป็นต้น ซึ่งโดยหลักการประชุมทั่วไปนั้น จะใช้คำง่ายๆ อ้างอิงสิ่งซึ่งประชาชนในท้องถิ่นคุ้นเคยมากกว่าที่จะใช้ศัพท์ทางวิชาการ โดยใช้คำซึ่งทำให้เห็นภาพหรือยกตัวอย่างให้ชัดเจน

6. การวางและจัดทำผังเมืองรวม

เมื่อประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 ในเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมหรือท้องถิ่น จะต้องนำข้อคิดเห็นดังกล่าวของประชาชนมาประกอบการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

7. ปิดประกาศผังเมืองรวมเชิญชวนประชาชนมาประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นครั้งที่ 2

ในการประชุมครั้งที่สองและครั้งต่อ ๆ ไป (ถ้ามี)ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการปิดประกาศผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรกที่เปิดเผยใกล้สถานที่ประชุม เพื่อให้ประชาชนและผู้รับเชิญเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2 ตามสถานที่ วัน เวลา ที่กำหนด

8. การปรับปรุงผังเมืองรวม

สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จะต้องนำข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชน และความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นแล้ว ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

9. เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

การเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งได้กำหนดให้ ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองในการวางผังเมืองรวม มีอำนาจหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อกระทำการหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมายแล้วรายงานคณะกรรมการ พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ อนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองรวม สั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่เดียวหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวม กรณีเขตผังคาบบริเวณของเขตปกครองท้องที่หลายท้องที่ แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมกรณีคาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไปพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวม พิจารณาคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง

หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม พิจารณาให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรว ได้อีก 5 ปี พิจารณาให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงอีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มีมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปและเสนอคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป จะเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

สำหรับในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองจะมีการนำเสนอผังเมืองรวมต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองในประเด็นหลักๆ ได้แก่ การนำเสนอสถานภาพของผังเมืองรวมในปัจจุบัน ขอบเขตผังเมืองรวม ตำบลที่อยู่ในเขตผัง และพื้นที่เขตผังเมืองรวม การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันกล่าวถึงสภาพและรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหลัก การวิเคราะห์ทางกายภาพและแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน กล่าวถึงการวิเคราะห์สภาพพื้นที่ปัญหา ข้อจำกัดศักยภาพในการพัฒนา โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อผัง การใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงข่ายคมนาคมและขนส่งในอนาคต กล่าวถึงแนวความคิดในการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาความหนาแน่นประชากร แนวความคิดในการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมและขนส่งและถนนสายบังคับ ร่างข้อกำหนดผังเมืองรวม กล่าวโดยสรุปเฉพาะในส่วนของข้อกำหนดที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้อกำหนดทั่วไป

10. ปิดประกาศผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนด

ในการปิดประกาศผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนด มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ กำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวม ซึ่งในใบประกาศ ต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนด ของผังเมืองรวม ณ สำนักงานผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศและในการปิดประกาศผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนดจะดำเนินการเช่นเดียวกับการเตรียมงานปิดประกาศสำหรับการประชุมประชาชน อาทิ การจัดทำแผนที่ต้นฉบับพร้อมการลงนาม การถ่ายเอกสารสี แผนที่ แผนผัง การตรวจข้อกำหนดและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือ รวมถึงการดำเนินการของจังหวัดในการปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ ด้วย

11. รับคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย

ในการรับคำร้องผู้มีส่วนได้เสียมาตรา 24 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ กำหนดไว้ว่า ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผังเมืองรวม โดยทำเป็นหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นและในการรับคำร้องและรวบรวมคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นการรวบรวมคำร้องเมื่อใกล้ครบเวลาการปิดประกาศ 90 วัน โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรวบรวมคำร้องหรือข้อโต้แย้งจากประชาชน หรือท้องถิ่นในประเด็นหลักๆ อาทิ เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแสดงถนนโครงการและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้นสำหรับหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 โดยเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น ผู้มีสิทธิ์ทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ ผู้มีสิทธิ์ครอบครองที่ดิน ผู้ได้รับมอบหมายจากผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่พิสูจน์ได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตผังเมืองรวม ทั้งนี้ ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องและร้องขอภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนด

12. พิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย

ในการพิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย มาตรา 24 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ กำหนดไว้ว่า คำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้มีส่วนได้เสีย สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำร้องนั้นจะเห็นพ้องด้วยหรือไม่ก็ตาม ต้องเสนอคำร้องนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาพร้อมด้วยความเห็นซึ่งสาระสำคัญในการพิจารณาคำร้องผู้มีส่วนได้เสีย จะมีผลการพิจารณาเป็น 2 กรณี ได้แก่ พิจารณายกคำร้องขอดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมและพิจารณาเห็นชอบกับคำร้องขอ โดยสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดฯ ดำเนินการตามมติคณะกรรมการผังเมืองและเสนอผังเมืองรวมเพื่อออกเป็นกฎกระทรวงต่อไป

13. แก้ไขปรับปรุงตามที่คณะกรรมการผังเมืองสั่ง

ในกรณีการแก้ไขปรับปรุงตามที่คณะกรรมการผังเมืองสั่ง ซึ่งในมาตรา 24 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้อง ขอให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองรวม ถ้าคณะกรรมการผังเมืองไม่เห็นชอบด้วยจะสั่งยกคำร้องนั้น ซึ่งจากมาตรา 24 วรรคสอง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการประชุมคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย หากถ้ามีมติคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบตามคำร้องหรือให้ปรับปรุงแก้ไขผัง ก็ให้นำมติที่ได้จากที่ประชุมดังกล่าวมาปรับปรุงผัง ซึ่งผังที่ได้จะเป็นผังเมือง

รวมฉบับสมบูรณ์หรือรายงานผังเมืองรวมฉบับสุดท้าย (Final Report) จากนั้นให้แจ้งผลการพิจารณาว่าคำร้องต่อผู้ร้องทราบ

14. เสนอรัฐมนตรีประกาศกฎกระทรวง

การเสนอรัฐมนตรีประกาศกฎกระทรวง มาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนด หรือมีแต่คณะกรรมการการผังเมืองสั่งยกคำร้องขอหรือคณะกรรมการผังเมืองสั่งให้แก้ไข และสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการตามนั้นแล้ว สำนักผังเมืองต้องเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป ซึ่งสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 25 วรรคสอง ก็คือเมื่อร่างกฎกระทรวงผ่านที่ประชุมสำนักเลขานุการรัฐมนตรีแล้ว ก็จะมีการแจ้งผลไปยังกระทรวงมหาดไทย ถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ก) ขั้นตอนทางด้านเทคนิควิชาการ

เนื่องจากการวางผังเมืองเป็นแผนพัฒนาประเภทหนึ่ง ซึ่งมองภาพลักษณะของบ้านเมืองที่น่าจะเป็นในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้ประชาชน มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นผังเมืองจึงปรากฏในรูปของแผนผัง แสดงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ อาทิ บริเวณที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือสถานที่ราชการเป็นต้น นอกจากแผนผังแล้วก็จะมีข้อกำหนด ซึ่งได้แก่ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แต่ละส่วนนั้นว่าควรจะละเว้นมิให้มีการสร้างการใช้ประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมต่อคุณภาพชีวิตดังกล่าว* อย่างไรก็ดี การพัฒนาสร้างบ้านสร้างเมืองโดยอาศัยเพียง “แผนผังและข้อกำหนด” ของการผังเมืองดังกล่าวนี้จะได้ผลของความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ จำเป็นจะต้องมีระบบการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังประกอบด้วยจึงจะทำให้แผนมีการปฏิบัติจริงตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นอกจากนี้การวางผังเมืองของคนไทยในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับยุคโลกาภิวัฒน์ เนื่องจากไม่มีประสิทธิภาพในกระบวนการวางผังของไทย เพราะว่าการผังเมืองเป็นเรื่องเทคนิคด้านวิชาการมาก ทำให้ขั้นตอนล่าช้าไม่ทันการ ความยุ่งยากในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการผังเมือง ข้อจำกัดของกฎหมายผังเมืองไม่ส่งเสริมการพัฒนา เป็นต้น

เทคนิคทางวิชาการที่เกี่ยวกับกระบวนการวางผังเมืองในปัจจุบัน ซึ่งยังอยู่ในส่วนกลางทั้งที่บางเรื่องเป็นประเด็นเล็กๆในท้องถิ่น เมื่ออยู่ในกระบวนการวางผังเมืองแล้วจึงต้องไปตัดสินใจในคณะกรรมการที่อยู่ในส่วนกลาง จึงมีผลทำให้การปฏิบัติล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรฐานด้านการวางผังเมืองกับเทคนิคทางวิชาการจะเห็นว่ายังไม่เข้าสู่มาตรฐานสากล เนื่องจากการวาง

---

* โปรดดูภานุพันธ์ ชัยรัต กับ แนวคิด “ผังเมือง” ยุคโลกาภิวัฒน์, หนังสือวัฏจักรอาคารที่ดิน(ประจำวันศุกร์ที่ 17-23 กุมภาพันธ์ 2538) :59-61.

ผังเมืองรวมสำหรับการวางผังเมืองต่างๆ ทั้งประเทศ ดำเนินการโดยนักวิชาการของกรมโยธาธิการและผังเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจข้อมูลวางผังเพื่อความก้าวหน้าของเมือง ความเป็นมาของการวางผัง เมื่อผังออกมาแล้ว แม้จะมีประกาศเพื่อให้ความเห็นก็จะออกมาในรูปแบบเดียวกัน ทั้งที่แต่ละเมืองมีความแตกต่างกันในด้านพื้นที่และบทบาทของเมือง เช่น การวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเมืองหลวงจะมีพื้นที่ 1,500 ตารางกิโลเมตร การวางผังเมืองรวมสมุทรปราการเมืองอุตสาหกรรมหลักของประเทศ พื้นที่ 980 ตารางกิโลเมตร การวางผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่เมืองหลักของภาคเหนือ พื้นที่ 430 ตารางกิโลเมตร การวางผังเมืองสุโขทัยเมืองประวัติศาสตร์ พื้นที่ 45 ตารางกิโลเมตร การวางผังเมืองพัทยา เมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวนานาชาติ พื้นที่ 54 ตารางกิโลเมตร หรือการวางผังเมืองโบราณชุมชนเกษตรกรรม พื้นที่ 24 ตารางกิโลเมตร ซึ่งผังเมืองรวมดังกล่าวที่ประกาศใช้ไปแล้วกว่า 150 เมืองทั่วประเทศยังไม่มีแนวโน้มที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยน แม้ว่าผังเมืองรวมกว่าร้อยละ 40 ที่ขาดอายุและไม่สามารถต่ออายุได้ทัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผังเมืองที่มีความเป็นเทคนิควิชาการ และต้องผ่านการพิจารณาจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของประเทศ อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง ในฐานะเป็นหน่วยงานเทคนิค คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับกรม คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ จากมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการวมถึงคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นในการวางและจัดทำผังเมือง วัตถุประสงค์หนึ่งจะต้องคำนึงก็คือ การประสานประโยชน์มหาชน (Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว(Private Interest) ในการใช้ที่ดิน(Land Use) ให้ได้ผลดีโดยวางโครงการ การใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทรัพยากร จำนวนประชากรและบริการสาธารณะต่างๆ เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ น้ำ ไฟ ตลอดจนแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งการค้าเคหสถานและกสิกรรม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนอกจากเป็นเรื่องทางวิชาการแล้ว ยังมีลักษณะเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Making) และมีลักษณะทางการเมือง(Political Nature) อยู่ด้วย[52] อาทิ วัตถุประสงค์หนึ่งของการผังเมือง คือ เรื่องความสวยงาม (Aesthetics) ซึ่งความเห็นของแต่ละคนอาจแตกต่างกันจึงเป็นเรื่องที่ต้องตัดสินใจโดยหาประชามติส่วนใหญ่ ซึ่งอาจทำให้ถูกแทรกแซงการเมืองได้

ข) ขั้นตอนทางด้านกฎหมาย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งมีขั้นตอน 18 ขั้นตอนตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ขั้นตอนที่ยุ่งยากและทำให้ผังเมืองขาดอายุ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดระยะเวลาตามแผน

---

[52] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง(คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548). หน้า 6-7.

ก็คือ ขั้นตอนทางด้านกฎหมาย อาทิ การจัดทำร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวม การเสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และขั้นตอนที่สำคัญคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นชอบ ซึ่งต้องใช้เวลามากไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดอายุของผัง หากพิจารณาถึงความเป็นมาของขั้นตอนทางด้านกฎหมายที่จะทำให้มองเห็นสภาพปัญหาอาจพิจารณาได้ 2 ส่วน[53] ส่วนหนึ่ง คือ ส่วนที่เป็นกฎหมายโดยตรง อีกส่วนหนึ่ง คือ กระบวนการออกกฎหมายผังเมือง สิ่งที่เป็นปัญหาในปัจจุบันก็คือการขาดการทำความเข้าใจในธรรมชาติของกฎหมายผังเมือง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เหมือนกันทุกฉบับทุกประเภท ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ธรรมชาติจึงอาจแตกต่างกันได้ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายผังเมือง ซึ่งมีลักษณะธรรมชาติคือเป็นกฎหมายที่ไม่เคยหยุดนิ่งหากมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงก็ต้องดำเนินการแก้ไข กฎหมายผังเมืองโดยธรรมชาติ เป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ (Discriminate) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีทางทำให้ทุกคนสมหวัง เป็นกฎหมายที่มีคนที่ได้ประโยชน์และในขณะเดียวกันก็มีคนเสียประโยชน์จากการกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกับประชาชนว่าคนที่เสียประโยชน์จะมีวิธีเยียวยาอย่างไร

ในส่วนที่สองในประเด็นเรื่องกระบวนการออกกฎหมายผังเมืองซึ่งผังเมืองตามที่ออกประกาศใช้บังคับจะมีกระบวนการขั้นตอนทั้งก่อนที่จะได้ผังจนกระทั่งหลังจากผังเสร็จ ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวตามกฎหมายเกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้เริ่มวางผังคือส่วนกลาง หมายถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง และส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็มีคณะกรรมการผังเมือง จนกระทั่งไปถึงรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจร่างกฎหมาย ก่อนที่จะออกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงซึ่งกรณีจะทำให้ผังมีความก้าวหน้า ในการปรับปรุงจะต้องกำหนดให้บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองซึ่งหมายถึงฝ่ายข้าราชการประจำมีประสิทธิภาพ กระทำการแทนรัฐซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและให้งานผังเมืองดำเนินการไปได้ด้วยตัวมันเอง โดยรัฐสมควรส่งเสริมให้คณะกรรมการผังเมืองมีบทบาทที่สำคัญสามารถตัดสินใจแทนรัฐซึ่งอำนาจที่มีจะเป็นลักษณะทางการเมือง (Political Nutria) และจะส่งผลทำให้กระบวนการขั้นตอนกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพในการพิจารณาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกันส่วนกลางที่รับผิดชอบ คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองสมควรเร่งส่งเสริม การวางผังในส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคนในท้องถิ่นคือผู้ที่จะถูกบังคับใช้ในแง่ของกฎหมาย การให้ความรู้ทางด้านผังเมืองให้แก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น จะเป็นภาพสะท้อนไปสู่ท้องถิ่น

---

[53] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,"รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย และระบบการผังเมืองของไทย ," (กรมโยธาธิการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย). หน้า 46.

ในภาพรวมก่อนที่จะเป็นผู้ถูกบังคับใช้โดยทั่วไป การมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายผังเมือง ไม่จำเป็นต้องรู้เฉพาะกฎหมาย แต่การรู้ว่าผังเมืองคืออะไร ธรรมชาติคืออะไร ข้อดีอยู่ที่ใด ข้อเสียเป็นอย่างไร หากประชาชนได้รับผลกระทบ จะได้รับการเยียวยาจากรัฐแค่ไหนเพียงใด หลักการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับกระบวนการวางผังในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรให้ความสำคัญไม่มองว่าเป็นอุปสรรคต่อการผังเมือง เพราะการเข้าถึงประชาชนคือเป็นธรรมชาติ (Nature) ของงานผังเมืองที่จะต้องทำความเข้าใจกับประชาชน

สำหรับรูปแบบของผังเมืองที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายปัจจุบันมีทั้งโครงการและกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ผังเมืองรวมเป็นแผนที่มีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive Plan) หรือ (General Plan) ที่ไม่เป็นการควบคุมแต่ที่ต้องออกเป็นกฎหมายเนื่องจากวิธีการประกาศเป็นกฎหมายจะทำให้ประชาชนทั่วไปทราบ ในขณะที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้มีผังเมืองเฉพาะเป็นผังสำหรับใช้ในการบังคับให้เป็นไปตามความต้องการที่จะให้ผังเกิด และพัฒนาอย่างจริงจัง ซึ่งเป้าหมายของการวางผังก็คือ ต้องการอยากให้เมืองเป็นไปตามที่คาดการณ์ แต่ก่อนไปสู่เป้าหมายจึงต้องมีภาพรวมของโครงการและออกเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมดังกล่าว

จากเหตุผลที่ผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและเป็นโครงการในขณะที่ปัจจุบันผังเมืองเฉพาะยังไม่เคยเกิด ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงพยายามใส่รายละเอียด พยายามที่จะนำผังเมืองไปปฏิบัติ (Implement) ให้ได้แต่ก็เป็นประเด็นปัญหา ยกตัวอย่าง กฎกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดในเรื่อง ถนน ซึ่งมีลักษณะกึ่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถสร้างได้ งบประมาณสนับสนุนก็ไม่มี ระยะเวลาก็ไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบันการวางผังตามขั้นตอนของกฎหมายยังเน้นที่ส่วนกลาง หมายถึง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบภารกิจมากมายในการวางผังทั้งประเทศแล้วค่อยปรับปรุง เพราะผังใหม่ยังไม่ทันออกผังเก่าก็หมดอายุ ในขณะที่ผังใหม่ยังไม่ออก ผังเก่าก็ต้องปรับปรุงใหม่อีก งานจึงสะสมไปเรื่อยๆ สิ่งที่จะต้องคำนึงก็คือสมควรกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าเป็นการกระจายอำนาจ เพราะตามกฎหมายผังเมืองท้องถิ่นก็มีอำนาจอยู่แล้ว ซึ่งการที่ท้องถิ่นใช้อำนาจในเรื่องของผังเมืองก็ไม่ใช่ท้องถิ่นใช้อำนาจในนามตัวเอง แต่อาจจะต้องถูกกลั่นกรอง และพิจารณาจากคณะกรรมการที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ปัญหาเรื่องผังเมืองรวมที่ออกโดยกฎกระทรวงหมดอายุนั้น หมดไปเพราะท้องถิ่นสามารถดูแลผังของตนเอง ไม่ได้ดูแลผังมากมายเหมือนส่วนกลาง การแก้ไขผังจะสอดคล้องกับระยะเวลาสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติ (Nature) ต้องพิจารณาว่าควรจะมีอายุหรือไม่ ควรกำหนดระยะเวลาแบบไหน ระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว มิเช่นนั้น ผังจะไม่มีทิศทางและไม่มีระบบทำให้เกิดกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

(3) การใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง

ในการใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติในเรื่องการใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตาม มาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี ซึ่งในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความใน มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการ ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้และในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้งครั้งละไม่เกินหนึ่งปี การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งได้มีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติการผังเมืองแก้ไข ฉบับที่ 3 พ.ศ.2535

ส่วนมาตรา 27 บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่ขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น และในกรีดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับ การใช้ประโยชน์ ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครองครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย นอกจากนี้เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์

วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตาม มาตรา 70

สำหรับรายการในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงจะต้องมีรายการในกฎกระทรวงดังกล่าว ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ อาทิ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค รายการประกอบแผนผังนโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมซึ่งโดยสรุปการปฏิบัติงานที่จะให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดนั้น[54] จะต้องให้ความสำคัญในสาระสำคัญที่มีในผังเมืองรวมซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การปลูกสร้างอาคาร ขนาดแปลงที่ดินฯ การปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผัง จึงเป็นกิจการทั้งของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน หน่วยงานภาครัฐ เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินและการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมศิลปกร สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯลฯ ที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่บริเวณหรือเมืองที่วางผัง เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ และการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามผังที่วางไว้ จะต้องประสานโครงการโดยการจัดลำดับการพัฒนาก่อนหลัง การอนุมัติงบประมาณ การวางแผนดำเนินการก่อสร้าง ฯลฯ จะต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างเป็นระบบ

2.4 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงที่นำมาสู่แนวคิดในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติใช้บังคับผังเมืองรวม

นโยบายของรัฐบาลด้านการผังเมืองที่ผ่านมา มีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนที่จะมุ่งพัฒนาเมืองและชนบทให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดนโยบายด้านการผังเมืองในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พุทธศักราช 2525 - 2529) ได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค โดยพัฒนาระบบเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนระดับท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันโดยมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันทุกระดับ อาทิ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การลงทุน ที่ได้มาตรฐานระดับโลก (World

---

[54] ปริญญา จิตรการนทีกิจ, " ปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 60.

Class City) ให้มีนโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองกระชับ (Compact City)ชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้สามารถรองรับการขยายตัวของประชากรและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเพื่อลดปัญหาเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพมหานคร โดยพัฒนาเมืองหลักในแต่ละภาค เพื่อให้รองรับการเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจตามลำดับความสำคัญ และบทบาทหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพโดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสังคม และการคมนาคมขนส่งทั้งในเมือง และเชื่อมโยงกับเมืองโดยรอบในลักษณะของกลุ่มเมือง (Cluster) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายด้านการผังเมือง ในการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นรากฐานเศรษฐกิจหลัก ความปลอดภัยในการตั้งถิ่นฐาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยกำหนดผังนโยบาย ผังกลยุทธ์ และมาตรการในการดำเนินการพื่อให้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน แต่ในการดำเนินการก็ยังมีปัญหาของการวางผังเมืองหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาและผลกระทบต่อการวางผังเมืองที่ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการวางผังตามกฎหมายยังคงมีปัญหาหลายด้านที่ทำให้การพัฒนางานผังเมืองของประเทศไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับมาตรฐานของประเทศที่เจริญแล้ว คือ

2.4.1 สภาพปัญหาทางกฎหมายและการต่ออายุผังเมืองรวมที่ไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา

ปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ได้บัญญัติความหมายของหน่วยงานทางปกครองไว้ความว่า *"หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง"*[55] สำหรับหน่วยงานทางปกครองที่จะกล่าวถึงโดยเฉพาะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการผังเมือง ที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วอาจถูกกระทบสิทธิกับประชาชน ทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมีบทบาทและภารกิจในด้านการวางและจัดทำผังเมืองรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เป็นต้น ดังจะได้พิจารณา

[55]มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542

ประเด็นสภาพปัญหาและลักษณะผลกระทบต่อการประกาศใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องเวลาที่ใช้สำหรับการตรากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม

เนื่องจากปัญหากระบวนการในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในรูปแบบการออกกฎกระทรวงซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการในการวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งในทางปฏิบัตินั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากและใช้เวลานานโดยมีขั้นตอนการดำเนินการ 18 ขั้นตอน อาทิ สำรวจกำหนดเขต วิเคราะห์ วางผังร่าง ปรึกษาสำนักที่เกี่ยวข้อง ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองและประชุมคณะอนุกรมการประสานงานผังเมืองรวม ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน ประชุมคณะกรรมการผังเมือง ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน รวบรวมตรวจสอบ และพิจารณาคำร้อง จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ คณะรัฐมนตรีพิจารณาและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำร่างกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย เสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนามกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนที่และแผนผัง และส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา ซึ่งรายละเอียดระยะเวลาที่ใช้ในการวางผังตามขั้นตอนทางกฎหมายประมาณ 1 ปีครึ่ง - 2 ปี ทั้งๆ ที่ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ในรูปแบบของกฎกระทรวงมีระยะเวลาใช้บังคับทุกๆ 5 ปี ต่ออายุได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ 1 ปี ประกอบกับกระบวนการทางกฎหมายที่ต้องดำเนินการทีละขั้นตอนไม่สามารถข้ามขั้นตอนได้ หากขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งล้าช้าจะส่งผลให้ขั้นตอนอื่นช้าไปด้วย และขั้นตอนการเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา จนประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ทำให้กฎหมายผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ไม่ตรงกับความเป็นจริงในการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของสังคมปัจจุบัน

(2) ปัญหาเกี่ยวกับอายุของกฎกระทรวงที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมภายในเวลาจำกัด

ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518[56] ได้บัญญัติว่า การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวงและให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี ในระหว่างกฎกระทรวงใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงสิ้นสุดลงให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

---

[56] มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518

ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น และถ้าไม่มีผู้คัดค้านก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก5ปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงใช้บังคับให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้งครั้งละไม่เกิน 1 ปี และให้กระทำโดยกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ดังกล่าว กรมโยธาธิการและผังเมืองได้วางเป้าหมายอนาคตการวางและจัดทำผังเมืองรวม ครอบคลุมในด้านระยะเวลาไว้จำนวน 20 ปี แต่ในด้านกฎหมายกฎกระทรวงผังเมืองรวมสามารถใช้บังคับได้เพียง 5 ปี และต่ออายุได้เพียง 2 ครั้งครั้งละไม่เกิน 1 ปีรวม2ปีเท่านั้น ทำให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติระยะเวลาเพียง7ปีก็ต้องดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่หรือในช่วงที่ผังขาดอายุทำให้ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามผังและเมื่อดำเนินการปรับปรุงผังก็มักจะมีคำร้องให้มีการวางผังเมืองรวมใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับในช่วงที่ผังเมืองรวมขาดอายุ การก่อสร้างและกิจกรรมอื่นหรือกิจกรรมที่ผังเดิมได้ห้ามไว้ ได้มีการดำเนินการโดยอาศัยช่วงว่างกฎหมายจนกลายเป็นกิจกรรมหลักทำให้ประชาชนมองกฎหมายผังเมืองเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้น และจะรอการก่อสร้างในช่วงที่ผังเมืองรวมขาดอายุการใช้บังคับ

ปัญหานี้กรมโยธาธิการและผังเมืองได้เคยหารือแนวทางการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้วกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายกล่าวคือ กรณีผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมใดๆในเขตผังเมืองรวมจะนำกฎกระทรวงที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับมาเป็นกรอบปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการไปพลางก่อนจนกว่าจะได้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง กล่าวคือ เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจจะนำกฎกระทรวงดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการภายในเขตของผังเมืองรวมได้ ดังจะได้สรุปข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายเรื่องการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุด

ระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว ระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้[57]

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับแจ้งจากจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกรณีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พุทธศักราช 2544 สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังสามารถใช้กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกรอบในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อไป โดยเทียบเคียงกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะการของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2542 ได้หรือไม่

กรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนของบทเฉพาะการตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2542 โดยให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายเดิมมาใช้บังคับได้ แม้จะออกกฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับใหม่ไม่ทันภายในเวลา 1 ปี ยกเว้นในส่วนของบทกำหนดโทษ แต่ในส่วนของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดระยะเลาสิ้นสุดของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้อย่างชัดเจน และไม่ได้มีบทบัญญัติส่วนใดที่กำหนดให้กฎกระทรวงที่สิ้นสุดระยะเวลาไปแล้วยังมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงฉบับใหม่ใช้บังคับ ประเด็นข้อหารือนี้จึงไม่อาจนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาใช้กับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้ ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหมดอายุการใช้บังคับ แต่ประสบปัญหาในการดำเนินการหลายประการ ประกอบกับกรณีที่ขาดกฎหมายใช้บังคับจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารอย่างไร้ทิศทาง และปัญหาผลกระทบในด้านต่างๆ จังหวัดสมุทรปราการเห็นว่าการสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่ว่าจะเป็นบทเฉพาะการหรือบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกามุ่งตีความกฎหมายเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ให้รีบออกกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยไม่ให้เกิดช่วงว่างในการบังคับใช้กฎหมายจึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเดิมโดยไม่ขัดกับกฎหมายใหม่ จังหวัดสมุทรปราการจึงขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองทบทวนความเห็นโดยหารือคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

---

[57] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว เรื่องเสร็จที่ 625/2551

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่7) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการและผังเมือง)และผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการแล้วมีความเห็นว่า ในการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจำเป็นต้องมีการผังเมืองรวมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐอยู่เสมอ เพื่อให้การบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 เนื่องจากผังเมืองรวมเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินการคมนาคมและการขนส่งการสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม และประกอบกับ มาตรา 57[58] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การวางผังเมืองการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ดังนั้น รัฐจึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันแก่เอกชนต่อการกระทำของรัฐ โดยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้การกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้และมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีตามข้อหารือนี้หากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมนำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับไปแล้วเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร หรือประกอบกิจการใดๆจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับงานด้านวิชาการผังเมืองและการจัดการระหว่างหน่วยงาน

จากบทบาทของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะต้องทำหน้าที่ 2 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น พบว่า ในปัจจุบันการดำเนินการวางผังเมืองที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการประสานงานพัฒนาพื้นที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมถึงปัญหาจากการปฏิบัติงานที่มีความสับสนในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวม กล่าวคือ ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องการประสานงานพัฒนาพื้นที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง ซึ่งลักษณะการดำเนินงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง[59]จะใช้หลักวิชาการและข้อมูล

---

[58] มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือมีส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

[59] สุรีย์ บุญญานุพงศ์, ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2532) หน้า 38-51.

ที่มีอยู่ดำเนินงานวางผังเมืองรวมเพื่อให้เมือง มีสภาพตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ในขั้นตอนการดำเนินการพัฒนาเพื่อให้เกิดผลตามผัง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน แม้ว่าในขั้นตอนการวางผังเมือง คณะกรรมการผังเมืองจะตั้งอนุกรรมการจากหน่วยงานต่างๆ ประสานการพัฒนาระหว่างโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่การประสานแผนดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแผนงานและโครงการร่วมกันว่า จะต้องมีการพัฒนาตามรูปแบบที่ผังเมืองรวมกำหนด ส่วนการดำเนินงานตามผังจะเกิดขึ้นเมื่อไรนั้น ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมของงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดำเนินงาน รวมถึงเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนกรณีเร่งด่วน อาจมีการปรับแผนงานตามการตัดสินใจของผู้บริหารและนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

โดยเหตุที่ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ เป็นผังที่แสดงถึงผลการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว การกำหนดโครงการและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดทำตามความเหมาะสมหรือความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละโครงการ ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินงานพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกัน ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่เด่นชัดในสายตาของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการมีผังเมืองรวม

ในส่วนของปัญหาอันเกิดจากความสับสนในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวม เป็นปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ การประสานงานด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม กล่าวคือ ในกรณีการขอตั้งโรงงานในเขตอุตสาหกรรมในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ซึ่งกำหนดอัตราส่วนเป็นร้อยละของพื้นที่ที่จะอนุญาตให้ใช้เพื่อกิจการอื่นได้ เมื่อมีการขอตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์รองตามอัตราส่วนร้อยละดังกล่าว อุตสาหกรรมจังหวัดก็จะพิจารณาว่า กิจการนั้นเป็นกิจการที่ห้ามหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ อุตสาหกรรมจังหวัดก็จะพิจารณาอนุญาตให้ทำกิจการ แต่ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดหรือเทศบาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณาการใช้ประโยชน์อาจไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง เพราะไม่มีอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่เพื่อทำกิจการรองเหลืออยู่ในเขตที่ขอตั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความขัดแย้งและสับสนระหว่างสองหน่วยงานและความสับสนของผู้ประกอบการ

ในบางกรณี ปัญหาการประสานงานก็เกิดจากความไม่แน่ใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาต เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมเป็นผู้วางผังเองแต่แรก จึงเกิดความสับสนในการปฏิบัติ นอกจากนี้การตีความในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ระบุไว้ไม่มีความยืดหยุ่น ผลที่ตามมาก็คือ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นมากในเขตที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และการควบคุมทำได้ไม่ทั่วถึง อาทิ การก่อสร้างอาคารพักอาศัยในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีอำนาจควบคุมตามกฎหมาย เฉพาะในเขตที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เท่านั้น ในส่วน

พื้นที่ที่อยู่นอกเหนืออำนาจจึงไม่อาจทำการควบคุมได้ตามกฎหมายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบวางผัง จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษาแก่ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศเท่านั้น ส่วนผู้ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศใช้นั้น ตามกฎหมายระบุว่า คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นนี้ จะทำหน้าที่ทั้ง 2 ลักษณะ คือ การควบคุม (ควบคุมการใช้ที่ดิน และควบคุมการประกอบกิจการในที่ดินประเภทต่างๆ) และการพัฒนา (พัฒนาระบบคมนาคมและขนส่ง) ผู้รับผิดชอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวมหมายถึงหน่วยงาน/บุคคล
ดังนี้ [60]

ตารางที่ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวม

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
ในเขตเทศบาล	คณะเทศมนตรี
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน

เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 4 นี้ จะทำหน้าที่ในควบคุมการใช้ประโยชน์ ในที่ดินประเภทต่างๆ และในกรณีที่มีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2552 ใช้บังคับในเขตผังเมืองรวม สามารถใช้อำนาจของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ในเรื่องการอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯได้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 คือ

ตารางที่ 3 เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำหน้าที่ในควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
ในเขตเทศบาล	คณะเทศมนตรี
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด

[60] “สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, คำแนะนำแนวทางการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ (พ.ศ.2527) ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่(กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง,2527) .หน้า 14.

สำหรับการควบคุมการประกอบกิจการในที่ดินประเภทต่างๆ หน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ ในเขตผังเมืองรวมจะต้องพิจารณากฎกระทรวงฉบับนี้ประกอบในการอนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย และเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการอนุญาตให้ประกอบกิจการ

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
โรงงาน	อุตสาหกรรมจังหวัด
คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง	อำเภอ หรือโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
คลังวัตถุระเบิด	กองกำกับการตำรวจภูธร
กำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล	"เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น" - ในเขตเทศบาล คือ เทศบาล - ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือองค์การบริหารส่วนตำบล - ในเขตอื่นนอกจากข้างต้นหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบให้ทำหน้าที่แทน
เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด หรือไก่ เพื่อการค้า หรือก่อเหตุรำคาญ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	ก. เจ้าพนักงานสาธารณสุข ข. "เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น" -ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือองค์การบริหารส่วนตำบล -ในเขตอื่นนอกจากข้างต้นหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ทำหน้าที่แทน
ไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร สุสานหรือฌาปนสถาน	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด "พนักงานท้องถิ่น" -ในเขตเทศบาล คือ คณะมนตรีเทศบาล (คณะเทศมนตรี) -นอกเขตเทศบาล คือ คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบให้ทำหน้าที่แทน
สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา	ประชาสงเคราะห์จังหวัด
สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก	ประชาสงเคราะห์จังหวัด

ตารางที่ 4 (ต่อ) เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการอนุญาตให้ประกอบกิจการ

ราชการส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
โรงแรม	กองกำกับการตำรวจภูธร, โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
สถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง หรือก๊าซ	โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
สถานบริการ	กองกำกับการตำรวจภูธร

การดำเนินงานเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและควบคุมการประกอบกิจการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติดังนี้

ตารางที่ 5 การควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทที่ห้าม

ข้อ	เรื่อง	ผู้มีหน้าที่ควบคุม	กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
1	ห้ามโรงงานทุกประเภทเว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการ โดยไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม	เจ้าพนักงานท้องถิ่นประสานงานกับอุตสาหกรรมจังหวัด	ควบคุม มิให้มีการใช้ที่ดินเพิ่มหรือกิจการโรงงานดังกล่าวในเขตที่ดิน, ดังต่อไปนี้คือ - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า - ที่ดินประเภทคลังสินค้า - ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
2.	ห้ามคลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ประสานกับอำเภอหรือ	ควบคุม มิให้ใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินดังต่อไปนี้ คือ - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 (ต่อ) การควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทที่ห้าม

ข้อ	เรื่อง	ผู้มีหน้าที่ควบคุม	กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
		โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด	ที่ดินที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
3.	ห้ามคลังวัตถุระเบิด	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับกองกำกับการตำรวจภูธร	ควบคุม มิให้ใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินดังต่อไปนี้ คือ - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย - ที่ดินที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและ ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
4.	ห้ามกำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินดังต่อไปนี้คือ - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

หมายเหตุ การห้าม “กำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล” หมายความถึง สถานที่ทิ้งหรือกำจัดขยะโดยวิธีต่างๆแหล่งกลางในการกำจัดขยะของชุมชน แต่มิได้หมายความถึงถังทิ้งขยะ หรือที่พักขยะขนาดเล็กที่ใช้พักขยะชั่วคราวก่อนจะลำเลียงไปกำจัดในที่อื่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 (ต่อ) การควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทที่ห้าม

ข้อ	เรื่อง	ผู้มีหน้าที่ควบคุม	กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
5.	ห้ามเลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด และไก่ เพื่อการค้าหรือก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับเจ้าพนักงานสาธารณสุข	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินดังต่อไปนี้ คือ - ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่น ปานกลาง - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า - ที่ดินประเภทคลังสินค้า - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
6.	ห้ามไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับสำนักงานพาณิชย์จังหวัด	ควบคุมมิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขต - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
7.	ห้ามสุสานหรือฌาปนกิจ	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินดังต่อไปนี้คือ - ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า - ที่ดินประเภทคลังสินค้า - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
8.	ห้ามสถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับประชาสงเคราะห์	ควบคุม มิให้มีการใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขต - ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 (ต่อ) การควบคุมการประกอบกิจการบางประเภทที่ห้าม

ข้อ	เรื่อง	ผู้มีหน้าที่ควบคุม	กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
		จังหวัด	คลังสินค้า - ที่ดินประเภทคลังสินค้า
9.	กิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัยประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับเจ้าพนักงานที่ดิน	ควบคุม มิให้มีการใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขต - ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
10.	ห้ามอาคารสูงเกิน 3 ชั้น หรือเกิน 12 เมตร ยกเว้นส่วนโครงสร้างของหลังคาที่ไม่ใช้รับน้ำหนักบรรทุกและอาคารศาสนกิจ	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับเทศบาล	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขต - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
11.	ห้ามโรงแรม	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับสถานีตำรวจภูธรจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขต - ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
12.	ห้ามสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและหรือก๊าซสำหรับยานพาหนะ	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
13.	ห้ามสถานบริการ	เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ประสานกับสถานีตำรวจภูธรฯ	ควบคุม มิให้การใช้ที่ดินเพิ่มเพื่อกิจการดังกล่าวในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์

ตารางที่ 6 การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประเภทที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์เฉพาะ

ข้อ	เรื่อง	ผู้มีหน้าที่ควบคุม	กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
1.	ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับการนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น
2.	ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ในกรณีที่ดินประเภทนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจดำเนินการใช้ประโยชน์ตามที่ระบุไว้ได้ ให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ตามประเภทที่ดินที่อยู่ใกล้เคียง
3.	ที่ดินประเภทสถาบันการศาสนา	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศาสนาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษาหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น
4.	ที่ดินประเภทสถาบันราชการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	เจ้าพนักงานท้องถิ่น	ควบคุม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ผู้รับผิดชอบการพัฒนาตามผังงานโครงการคมนาคมและขนส่งผู้รับผิดชอบดำเนินงานให้เป็นไปตามผัง ได้แก่

1. ระบบคมนาคมและขนส่งของผังเมืองรวม ที่อยู่ในเขตเทศบาล ผู้มีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังฯ ได้แก่ คณะเทศมนตรี

2. ระบบคมนาคมและขนส่งของผังเมืองรวม ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังฯ ได้แก่ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ระบบคมนาคมและขนส่งของผังเมืองรวม ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังฯ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน

4. สำหรับทางหลวง ถนนที่อยู่ความดูแลของหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากดังกล่าวข้างต้น เช่น กรมทางหลวงและถนนนั้นอยู่ในเขตผังเมืองรวม ก็ให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติให้เป็นไปตามผังระบบคมนาคมขนส่งตามกฎหมายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบวางผัง จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษา แก่ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศเท่านั้น ส่วนผู้ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศใช้นั้นตามกฎหมายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบวางผัง จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษา แก่ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศเท่านั้น ส่วนผู้ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังที่ประกาศใช้นั้น ตามกฎหมายระบุว่า คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นนี้ จะทำหน้าที่ทั้ง 2 ลักษณะ คือ การควบคุมการใช้ที่ดิน และควบคุมการประกอบกิจการในที่ดินประเภทต่างๆ และการพัฒนาระบบคมนาคมและขนส่งซึ่งผู้รับผิดชอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518 ได้กำหนดว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวม หมายถึง หน่วยงานและบุคคล

เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ลักษณะงานที่จะต้องปฏิบัติจะมี 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. งานควบคุม (Control) หมายถึง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนด และไม่ขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผัง หรือข้อกำหนดโครงการระบบคมนาคมขนส่ง ดังนั้นลักษณะการควบคุมจึงมีทั้งการอนุญาตประกอบกิจการและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งลักษณะการควบคุมการประกอบกิจการเป็นการควบคุมมิให้มีการประกอบกิจการที่ห้ามในที่ดินประเภทต่างๆ ตามประกาศกฎกระทรวง เช่น กิจการคลังวัตถุระเบิดห้ามก่อสร้างในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและลักษณะการควบคุมการใช้ที่ดินเป็นการควบคุมมิให้มีการใช้ที่ดินเกินกว่าอัตราส่วนร้อยละที่กำหนดไว้ในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตามประกาศกฎกระทรวง เช่น ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย อนุญาตให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นๆ นอกจากที่อยู่อาศัยได้เพียงไม่เกินร้อยละ 15 ของพื้นที่ ดังนั้นหากมีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้เพื่อทำกิจการการอื่นๆ นอกจากที่อยู่อาศัยผู้รับผิดชอบจะต้องพิจารณาดูว่าในพื้นที่ผู้ ขอใช้ประโยชน์ระบุนั้น ยังมีพื้นที่สำหรับทำกิจการอื่นๆ เหลืออยู่หรือไม่ หากไม่มี (มีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นๆ เกินร้อยละ 15 ของพื้นที่แล้ว) ก็จะไม่สามารถอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่นั้นได้

2. งานพัฒนา (Development) หมายถึง การส่งเสริมพัฒนาและก่อสร้างเพื่อให้เมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามผัง เช่น การพัฒนาระบบการคมนาคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และการ

พัฒนาสาธารณูปโภคอื่นๆ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่ในการวางและจัดทำ ผังเมืองรวม ซึ่งแนวคิดเรื่องการผังเมืองไม่ว่าจะเป็นการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพเมืองที่ทรุดโทรมหรือการวางผังเมืองใหม่ มีวัตถุประสงค์สำคัญก็คือ การประสานประโยชน์มหาชน กับประโยชน์ของเอกชนในการใช้ที่ดิน โดยพยายามแก้ไขข้อขัดแย้ง และข้อเสียหายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้ผลดีโดยวางโครงการการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้กลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรประชากร และการบริหารสาธารณะต่างๆ อาทิ ถนนสะพาน สวนสาธารณะ น้ำ ไฟ ตลอดจนแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งการค้า เคหสถาน และการกสิกรรม ยกตัวอย่างเช่น การผังเมืองจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์ความสวยงาม ความสูงของอาคาร ฯลฯ ซึ่งความเห็นของแต่ละคนในเรื่องเหล่านี้ย่อมไม่เหมือนกัน จึงเป็นเรื่องที่ต้องประชุมประชาชนเพื่อตัดสินโดยประชาชนมติเป็นส่วนใหญ่และอาจทำให้ถูกแทรกแซงด้วยอำนาจทางการเมืองได้ และต่อมาในปีพุทธศักราช 2542 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการตามแผนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ทั่วประเทศ ซึ่งช่วงระยะเวลาตั้งแต่ประกาศใช้ในปีพุทธศักราช 2542 จนถึงปัจจุบัน ผังเมืองรวมทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวน 164 ผังได้มีการถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 40 ซึ่งปัญหาที่เกิดจากการโอนภารกิจดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อาทิ การผังเมืองซึ่งเป็นเรื่องมีขั้นตอนการปฏิบัติที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการออกกฎหมายการใช้บังคับผังเมืองรวมโดยกฎกระทรวง ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเนื่องจาก จะต้องผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งใช้ระยะเวลานานมีผลทำให้ผังเมืองรวมขาดอายุ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และหากในอนาคตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการวางผังเมืองรวบครอบคลุมทั่วประเทศแล้ว จะทำให้เกิดความยุ่งยากเพียงใด แม้ในปัจจุบันภาครัฐได้มีกระจายอำนาจการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายในการใช้บังคับผังเมืองรวมให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากได้ใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เกิดกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนการกระจายอำนาจด้านการผังเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก ทั้งในส่วนของการเวนคืนที่ดินและการก่อสร้าง แต่สถานการณ์ปัจจุบันหน่วยงานต่างๆไม้ได้มีงบประมาณโดยเฉพาะที่จะดำเนินการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ดังนั้น วิธีการปฏิบัติที่เป็นอยู่ก็คือ การกำหนดแผนงาน โครงการและการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นตามผังเมืองรวม อาทิ การกำหนด

แผนงานปรับปรุงขยายถนนหรือก่อสร้างถนน การวางสายโทรศัพท์ การขยายระบบประปา การจัดทำสวนสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น หากการวางผังเมืองรวมและการกำหนดโครงการเป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น โครงการที่เสนอไปก็จะไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมก็ย่อมจะมีความล่าช้าตามไปด้วย นอกจากนี้แล้ว การที่หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อการพัฒนาพื้นที่นี้ ยังเป็นผลให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินขาดประสิทธิภาพ กรณีที่เกิดขึ้นและเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน อาทิ ที่ดินบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ซึ่งรัฐไม่มีงบประมาณในการเวนคืนที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามข้อกำหนดได้ ดังนั้น จึงปล่อยให้เอกชนเจ้าของที่ดินดำเนินการพัฒนา โดยรัฐเพียงแต่ควบคุมประเภทกิจการที่ขอตั้งเท่านั้น ซึ่งจากการติดตามผลการใช้ที่ดินในเขตนี้พบว่า ที่ดินในเขตนี้ถูกพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ และมีผู้เข้าไปลงทุนประกอบการอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ราย นอกจากนี้ผลจากการประกาศใช้ผังเมืองรวม ได้ทำให้ที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดเป็นเขตอุตสาหกรรมนี้ มีราคาสูงมากจนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมไม่สามารถลงทุนได้ กรณีคล้ายคลึงกันนี้ได้เกิดขึ้นเช่นเดียวกันในเขตพื้นที่ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ผลที่ตามมาจากการขาดงบประมาณในการดำเนินงานพัฒนา ก็คือ การใช้ที่ดินไม่สามารถบรรลุผลตามผังเมืองรวมที่วางไว้และบางกรณี เช่น การกำหนดเขตถนนโครงการโดยเมื่อมีการประกาศแนวเขตถนนโครงการไปแล้วทำให้ราคาซื้อขายที่ดินสูงขึ้นมาก เป็นผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานพัฒนาระบบถนนต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดิน ซึ่งบางครั้งงบประมาณเดิมที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ นอกจากนี้แล้ว การขาดงบประมาณในการดำเนินงานยังก่อให้เกิดผลกระทบตามมาในแง่ความรู้สึกและทัศนคติที่ไม่ดีต่อการใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับประชาชน เพราะประชาชนในเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่สามารถใช้ที่ดินทำประโยชน์ในกิจการอื่นๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดการใช้ที่ดินได้

2.4.2 ลักษณะของกฎหมายและผลกระทบต่อผังเมืองรวมเนื่องจากการกำหนดนโยบายระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกัน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐบาลใช้ในการพัฒนาประเทศทางด้านการพัฒนาเมืองเกี่ยวกับ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการทางด้านสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อให้เมืองดีขึ้น ทางด้านสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน เพื่อส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมือง เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์โบราณคดีและเพื่อดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือคุณค่าในทางธรรมชาติ ดังนั้น ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนา เพื่อให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับ

ผังเมืองรวม เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นกลไก หรือเครื่องมือ หรือปัจจัยทางกฎหมายในการพัฒนาเมืองได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์กฎหมายและผลกระทบต่อการประกาศใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง ดังจะได้อธิบายเป็นลำดับขั้นตอน ประกอบด้วย บทวิเคราะห์กฎหมายและผลกระทบต่อการใช้บังคับผังเมืองรวมในฐานะกลไกในการกำหนดนโยบายและบทวิเคราะห์ กรณีศึกษาที่มีผลกระทบต่อการประกาศใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงจัดทำกฎกระทรวงและการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ดังนี้

(1) ลักษณะของกฎหมายและผลกระทบต่อการใช้บังคับผังเมืองรวมในฐานะกลไกในการกำหนดนโยบาย

ในการดำเนินการเพื่อจัดทำกฎกระทรวง ผังเมืองรวมนั้น กฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 มาตรา26 ได้บัญญัติว่า *"การบังคับใช้ผังเมืองรวมให้ทำโดยกฎกระทรวงและมีอายุการบังคับใช้ไม่เกินห้าปี เมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดใดขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น"* ดังนั้น การทำให้ผังเมืองรวมมีผลในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางการพัฒนาร่วมกัน จึงต้องนำผังเมืองรวมที่วางและจัดทำไว้แล้วมาจัดทำเป็นกฎกระทรวง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจานุเบกษาแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดหรือขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวมตามที่ประกาศเป็นกฎกระทรวง มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในฐานะกลไกในการกำหนดนโยบาย นั้นมีประเด็นที่พบทั้งปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาในการทางปฏิบัติ และผลกระทบต่อการประกาศใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง อาทิ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ได้แก่ กรณี เนื้อหาในกฎกระทรวงไม่ครบถ้วนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 นโยบายการพัฒนาขาดความสมบูรณ์ไม่สามารถชี้ทิศทางการพัฒนาของเมืองในอนาคตได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดตามกฎกระทรวงและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ข้อกำหนดตามกฎกระทรวงมีปัญหาในการปฏิบัติ ไม่มีความเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของกฎหมายผังเมือง ได้แก่ การที่ขั้นตอนของกฎหมายผังเมืองไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน ได้แก่ การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานโดยเฉพาะการคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ที่ผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติงาน เป็นต้น

ดังนั้น ในการวิเคราะห์สำหรับนโยบายในการพัฒนาจะเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เล็งเห็นเป้าหมายและการมุ่งสู่จุดหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดกรอบ

นโยบายไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการบริหารงานหรือเป็นไปตามการปรับเปลี่ยน ของผู้บริหารงาน เพื่อที่จะให้การพัฒนาบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง นโยบายของกฎกระทรวงผังเมืองรวมก็เป็นเช่นเดียวกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองของผังเมืองรวมนั้นๆที่จะดำเนินการในอนาคตให้ชัดเจนและทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองสามารถดำเนินการต่อไปได้

ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจุบันนโยบายในผังเมืองรวมยังไม่ได้เป็นสิ่งที่จะกำหนดกรอบในการพัฒนาเมืองดังกล่าวได้ เหตุผลเนื่องจากผังเมืองรวมซึ่งตามบทบาทจะเป็นการวางอนาคตของเมืองไปถึง 20 ปี แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการปรับปรุงผังเมืองรวมทุก 5 ปี ก็มักจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงผังไปด้วย ดังนั้น การกำหนดนโยบายของผังเมืองรวมให้ชัดเจนจึงเป็นสิ่งควรปรับปรุงแก้ไขต่อไป

สำหรับนโยบายการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะต้องทำให้การวางผังเมือง การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง และการจัดทำโครงการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง แต่สภาพปัญหาในปัจจุบันเมื่อมีการวางผังเมืองรวมแล้ว การดำเนินการต่างๆตามผังหยุดนิ่ง ไม่ได้ดำเนินการต่อไปจนบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งนี้ เพราะขาดงบประมาณในการดำเนินการ โครงการต่างๆก็ไม่ได้จัดทำ ทำให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความล่าช้า กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจึงไม่ได้มีบทบาทในฐานะเป็นเครื่องมือสร้างประสิทธิภาพของรัฐเท่าที่ควร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินงานพัฒนาเมืองเพื่อให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการสร้างประสิทธิภาพของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก ทั้งในส่วนของการเวนคืนที่ดินและก่อสร้าง ประกอบกับในปัจจุบันหน่วยงานต่างๆไม่ได้มีงบประมาณโดยเฉพาะที่จะดำเนินการพัฒนาตามผังเมืองรวม ดังนั้นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญจะต้องมีการบูรณาการกำหนดแผนงานโครงการและจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นตามผังเมืองรวมอย่างจริงจังโดยมีคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลให้การพัฒนาเป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม เช่น การกำหนดแผนงานปรับปรุงขยายหรือก่อสร้างถนน การวางสายโทรศัพท์ การขยายท่อประปาหรือระบบประปา การจัดทำสวนสาธารณะ เป็นต้น

ส่วนกรณีกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของนโยบายการพัฒนาพื้นที่จะเกี่ยวข้องกับการประสานการพัฒนาและการวางแผนการสาธารณูปโภคและการบริการสาธารณะอื่นๆ เข้าด้วยกันภายใต้แผนแม่บทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไม่ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้แผนแม่บทดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินให้สอดคล้องอย่างไร คงมีแต่กฎหมายควบคุมอาคารที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่า หากกฎหมายที่ออกโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช2522 ขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้ใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อถือว่าการวางผังเมืองเป็นแผนแม่บทของการพัฒนา การร่างกฎหมายกฎกระทรวงอื่นๆจะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เข้ากับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากรณีแต่ละหน่วยงานต่างฝ่ายต่างดำเนินการตามที่กฎหมายของตนให้อำนาจไว้และจะทำให้การดำเนินงานเหมือนกันไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีปัญหาความขัดแย้ง ซ้าซ้อน ซึ่งในส่วนนี้ควรปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองให้ปฏิบัติตามกฎหมายผังเมือง นอกเหนือจากการปรับปรุงแก้ไขกำหนดให้กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาพื้นที่

นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาด้านการผังเมืองที่สำคัญ นอกจากมีสาเหตุมาจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายผังเมืองซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนาดังกล่าวแล้ว ยังมีสาเหตุความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายผังเมืองในกรณีที่มีส่วนทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง อาทิ เนื้อหาที่ปรากฏในกฎกระทรวง ไม่มีความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันและมีความไม่เป็นธรรม เช่น การห้ามประกอบกิจการบางอย่างในพื้นที่หรือในกรณีการคิดอัตราส่วนร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นๆ ซึ่งคิดพื้นที่แต่ละบริเวณ การที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในปัจจุบันยังมีเนื้อหาในการดำเนินการไม่ครบถ้วนของกระบวนการพัฒนาตามที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 โดยในปัจจุบันกฎกระทรวงจะมีเนื้อหาเพียง 2 เรื่องหลัก คือ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งได้จำแนกประเภทพร้อมข้อกำหนด และแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง แต่ไม่มีข้อกำหนดและยังไม่เคยจัดทำแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค จึงส่งผลให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่สามารถเป็นผังแม่บทของการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะทำให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมสามารถเป็นผังแม่บทของการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น จะต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาของการบังคับหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองให้มีความชัดเจน เช่น การมีข้อกำหนดสำหรับแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมทำให้มีหลายหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ในการควบคุมร่วมกัน แต่ไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้การควบคุมติดตามขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรต้องกำหนดหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมและติดตามผล

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการควบคุมการใช้ที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้มีผู้ควบคุมการทำกิจการบางประเภทในที่ดินบางประเภทที่มีข้อห้ามเช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ห้ามทำกิจการประเภทโรงงาน คลังเชื้อเพลิง คลังวัตถุระเบิด การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล และการเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ห้ามนำมาจัดสรรเพื่อการอยู่อาศัยพานิชยกรรมและอุตสาหกรรม โรงงาน ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยห้ามทำกิจการโรงงาน อาคารสูงเกิน 12 เมตร โรงแรม

การเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการนันทนาการ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ห้ามทำประโยชน์ใดๆ นอกจากกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การควบคุมการใช้ที่ดินจะมีองค์ประกอบอยู่ 3 ประการ คือ ประเภทของกิจการที่จะดำเนินการและประเภทการใช้ที่ดินที่จะขอตั้งกิจการ และผู้รับผิดชอบในการควบคุม

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในขั้นตอนของการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินนั้น แนวทางการปฏิบัติตามกฎกระทรวง จะต้องมีการประสานงานกับระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การขอตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย อุตสาหกรรมจังหวัดจะต้องเป็นผู้พิจารณาว่า กิจการอุตสาหกรรมที่ขอตั้งนั้นเป็นประเภทที่ก่อให้เกิดมลภาวะหรือไม่ และสามารถจะอนุญาตให้ตั้งในพื้นที่การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหนาแน่นน้อยหรือไม่ ทั้งนี้ โดยประสานงานกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อพิจารณาว่าจะมีพื้นที่ในเขตที่ขอตั้งกิจการเหลือหรือไม่ กรณีนี้ หมายถึง จำนวนร้อยละของพื้นที่ที่เหลือ กล่าวคือในพื้นที่แต่ละประเภท จะมีการกำหนดร้อยละของการใช้ที่ดินไว้ เช่น ในพื้นที่การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย จะมีพื้นที่ประมาณร้อยละ 15 ที่จะอนุญาตให้ใช้เพื่อกิจการอื่นได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ควบคุมให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามร้อยละที่กำหนด กรณีที่การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นๆ มีเหลือเพียงร้อยละ 2 ของพื้นที่ หากมีกิจการอื่นๆ ขออนุมัติก่อสร้างในพื้นที่และใช้พื้นที่ก่อสร้างเกินร้อยละ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

นอกจากนี้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยจากที่ได้กล่าวมาบ้างแล้วในเรื่องของปัญหาการควบคุมการใช้ที่ดินว่า ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานมีหลายหน่วยงาน และการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนั้น แต่ละหน่วยงานจะต้องมีการประสานงานกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งในลักษณะการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่มีผู้รับผิดชอบการดำเนินงานค่อนข้างชัดเจน คือ พื้นที่ในเขตเทศบาล ส่วนพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนั้น แยกความรับผิดชอบเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการวิเคราะห์การควบคุมการใช้ที่ดิน พบว่า พื้นที่ที่การควบคุมการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากที่สุด ได้แก่ พื้นที่เขตเทศบาลเพราะเป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานโดยตรงที่รับผิดชอบดำเนินการคืองานผังเมือง กองช่าง สำนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ทางเทศบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ที่ดินและการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมโดยเฉพาะ ส่วนพื้นที่ที่มีการควบคุการใช้ที่ดินยากที่สุด ได้แก่ พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ และไม่มีหน่วยงานโดยเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ที่ดิน (ตามกฎหมายผังเมืองระบุให้อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดได้ช่วยรับผิดชอบควบคุมให้ แต่เมื่อมีการใช้ที่ดินผิดประเภท ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการสั่งรื้อ-ถอนหรือให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเฉพาะบริเวณที่กำหนดให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พุทธศักราช 2522 ดังนั้น บริเวณที่นอกเหนือจากเขตควบคุมตามกฎหมายของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของผังเมืองรวม) การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวมจึงอ่อนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมในเรื่องอัตราส่วนการใช้ที่ดินของกิจารการต่างๆ ในการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ทั้งนี้ เพราะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่และบุคลากรที่รับผิดชอบพื้นที่มีจำนวนน้อย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานด้านนี้ยังมีงานประจำที่ต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือบุคคลากรเหล่านี้มีความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการจัดระเบียบการใช้ที่ดินน้อยมาก เพราะส่วนมากจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ (ช่างเทคนิค)

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่มีหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกันหลายหน่วยในการควบคุมการดำเนินกิจการต่างๆ ในที่ดินแต่ละประเภท ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานการทำงานร่วมกัน เพราะการพิจารณาอนุมัติในการดำเนินกิจการต่างๆ ของแต่ละหน่วยงานมีเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานจะมีการทำความเข้าใจร่วมกันแล้ว และได้ผ่านการให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองแล้วก็ตาม นอกจากนี้การที่แต่ละหน่วยงานต้องมีการโยกย้ายข้าราชการตามระเบียบการปฏิบัติราชการก็เป็นผลให้การประสานงานในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เกิดความไม่ต่อเนื่อง ทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และการที่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุมการใช้ที่ดินหลายหน่วยงานนี้ยังก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้ประกอบกิจการต่างๆ ในเขตผังเมืองรวมอีกด้วย ซึ่งบางครั้งความยุ่งยากสับสนที่เกิดขึ้น เป็นผลให้ประชาชนไม่อยากแจ้งขออนุญาตประกอบกิจการ หรือพยายามหลีกเลี่ยงขั้นตอนต่างๆ ที่ยุ่งยาก ซึ่งเป็นผลให้การควบคุมการใช้ที่ดินยิ่งขาดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) กรณีศึกษาที่มีผลกระทบต่อการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง

ในการศึกษาผลกระทบต่อการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง จะได้ยกกรณีศึกษา 2 ตัวอย่าง ได้แก่ กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นผังเมืองรวมที่ได้มีการเริ่มดำเนินการวางผัง ตั้งแต่ พุทธศักราช 2529 และมีการปรับปรุงผังครั้งที่ 1 ใน ปี พุทธศักราช 2548 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2548 ซึ่งหมดอายุในวันที่ 23 มีนาคม 2553 ขณะนี้อยู่ระหว่างการขยายอายุการใช้บังคับโดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวง ซึ่งออกตามในพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518

ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของกระบวนการวางผังตามกฎหมาย พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ที่ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวง เนื่องจากในการวางผังและกระบวนการปรับปรุงผัง จะดำเนินการเป็นไปตามแผน ขั้นตอน และห้วงระยะเวลาที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด ทั้งนี้ มีปัจจัยที่สำคัญคือ ผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนตัวอย่างกรณีศึกษาที่สอง คือ กรณีสืบเนื่องจากการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (พ.ศ.2544) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2544 - วันที่ 21 มิถุนายน 2549 และได้ดำเนินการขอขยายอายุการใช้บังคับออกไปอีกครั้งละ 1 ปี 2 ครั้ง แล้วและผังได้หมดอายุการใช้บังคับในวันที่ 21 มิถุนายน 2551 ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้บังคับของกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ ดังนั้นเพื่อให้มาตรการควบคุมสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ต่อเนื่อง เทศบาลนครสมุทรปราการโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ จึงได้ตราเทศบัญญัติเทศบาลนครสมุทรปราการ เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในท้องที่เขตเทศบาลนครสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

ดังนั้น กรณีศึกษาทั้งสองกรณีดังกล่าว นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการศึกษาผลกระทบต่อการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงได้เป็นอย่างดี โดยจะนำไปสู่แนวทางในการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งจะได้อธิบายกรณีศึกษา ทั้ง 2 ตัวอย่าง เป็นลำดับ ดังนี้

(ก) กรณีศึกษา ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม ได้ดำเนินการวางผังในปี พุทธศักราช 2529 มีพื้นที่ประมาณ 56.12 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ของตำบลพนัสนิคม ตำบลกุฎโง้ง บางส่วนของตำบล ไร่หลักทอง ตำบลวัดโบสถ์ ตำบลหน้าพระธาตุ ตำบลบ้านเซิด ตำบลวัดหลวง ตำบลนาวังหิน ตำบลหมอนนาง ตำบลนามะตูม และตำบลบ้านช้าง มีเป้าหมายที่จะรองรับประชากร จำนวน 42,900 คน (อัตราการขยายตัวร้อยละ 2.30 ต่อปี) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และอุตสาหกรรมต่อเนื่องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงข่ายบริการสาธารณะโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางการบริหาร การปกครอง การศึกษา การคมนาคม และขนส่ง ของอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

2. ส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการ และอุตสาหกรรมการเกษตร ของอำเภอพนัสนิคมจังหวัดชลบุรี

3. ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของชุมชน และระบบเศรษฐกิจของอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

4. ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และอุตสาหกรรมหัตถกรรมให้เป็นเอกลักษณ์ของอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

5. พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

6. อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี [61]ได้มีการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ตามกฎหมายครั้งแรกระหว่างวันที่ 27 มีนาคม 2538 - 26 มีนาคม 2543 และมีการประเมินผลครั้งที่ 1 วันที่ 1 กันยายน 2540- 18 กันยายน 2540 โดยมีการปรับปรุงผังบางส่วน ได้แก่ การปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินบางบริเวณ นอกเหนือจากนั้น ให้คงเดิม อาทิ เขตผังเมืองรวม ระบบคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภค - สาธารณูปการ เป็นต้น

ต่อมาผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรีได้มีการประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ตามกฎหมายครั้งที่ 2 จนถึงปี พุทธศักราช 2548 ปัจจุบันผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม อยู่ระหว่างการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้เป็นครั้งที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2548 และสิ้นสุดการบังคับใช้ในวันที่ 23 มีนาคม 2553 ขณะนี้ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี อยู่ระหว่างการขอขยายเวลาการใช้บังคับโดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวง ซึ่งออกตามในพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

สำหรับกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม แบ่งการใช้ที่ดินออกเป็น 11 ประเภท ดังนี้

1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเหลือง มีพื้นที่ประมาณ 10,011.554 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามกำหนด ได้แก่ โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง สถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซ ตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซ ปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ คลังวัตถุอันตราย กำจัดมูลฝอย

---

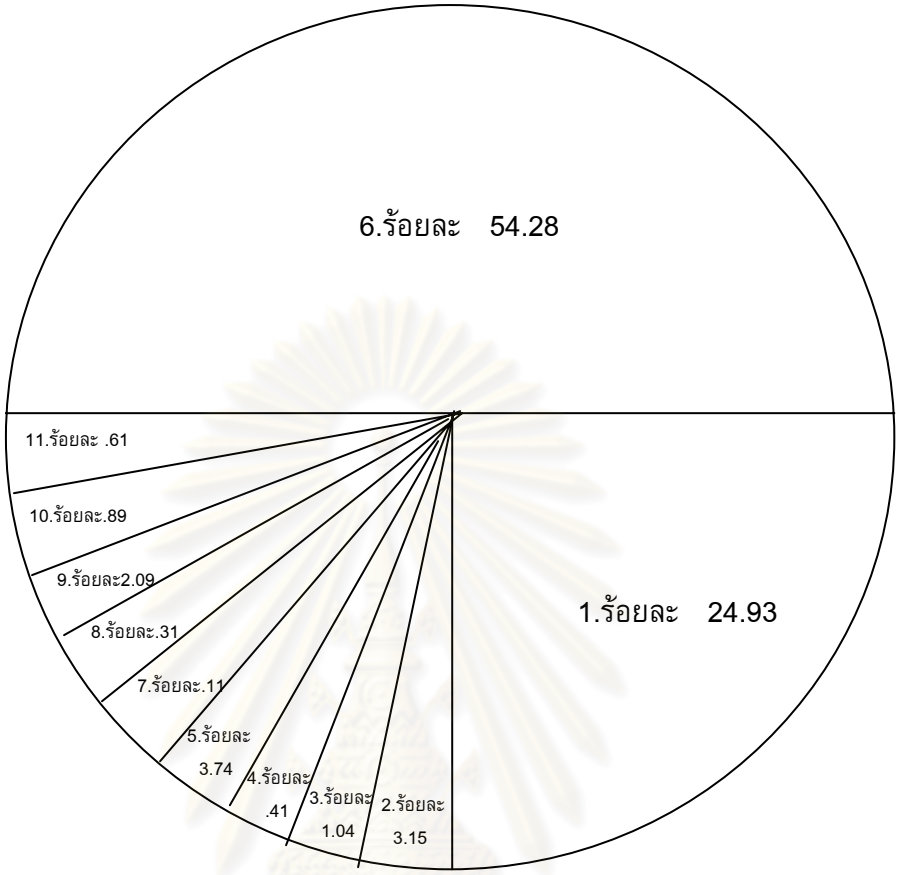
[61] อนุวงศ์ ซาบุตร, สรุปผลการประเมินผลผังเมืองรวมพนัสนิคม (สำนักงานผังเมืองจังหวัดชลบุรี, 2540). หน้า 2.

2. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีส้ม มีพื้นที่ประมาณ 1,266.828 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามกำหนดได้แก่ โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง สถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซ ตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการและร้านจำหน่ายก๊าซ คลังวัตถุอันตรายเลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้าหรือโดยก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กำจัดมูลฝอย

3. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีแดง มีพื้นที่ประมาณ 419.122 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชย์กรรมและการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ได้แก่ โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2 สัดส่วนการใช้ที่ดิน ประเภทต่าง ๆ ของผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม



เครื่องหมาย

1. เขตสีเหลือง	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่น น้อย
2. เขตสีส้ม	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่น ปานกลาง
3. เขตสีแดง	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่น มาก
4. เขตสีม่วง	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
5. เขตสีม่วงอ่อน	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
6. เขตสีเขียว	ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
7. เขตสีเขียวอ่อน	ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
8. เขตสีเขียวมะกอก	ที่ดินประเภทสถาบันศึกษา
9. เขตสีน้ำตาลอ่อน	ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
10. เขตสีเทาอ่อน	ที่ดินประเภทศาสนา
11. เขตสีน้ำเงิน	ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูประโภค และสาธารณูปการ

ที่มา : ผู้เขียนสรุปวิเคราะห์จากกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคมใช้บังคับครั้งที่ 3 (วันที่ 24 มีนาคม 2548 - วันที่ 23 มีนาคม 2553

ว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง สถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซปิโตรเลียมเหลว คลังวัตถุอันตราย เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู จระเข้ หรือสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้าหรือโดยก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร สุสานหรือฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนกิจสถาน กำจัดมูลฝอย ซื้อขายเศษวัสดุ

4. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีม่วง มีพื้นที่ประมาณ 168.127 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม และคลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่อุตสาหกรรม และคลังสินค้า สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตามที่กำหนด ได้แก่ สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก สุสานหรือฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนกิจสงเคราะห์

5. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ได้แก่ ที่ดิน ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน มีพื้นที่ประมาณ 150.200 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม และคลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่อุตสาหกรรมบริการและคลังสินค้า อุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ได้แก่ โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ และโรงงานที่กอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก สุสานหรือฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

6. ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว มีพื้นที่ประมาณ 21,799.598 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่โดยใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ได้แก่ จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบอุตสาหกรรม โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

7. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ที่ดินกำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน มีพื้นที่ประมาณ 46.649 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

8. ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก มีพื้นที่ประมาณ 126.75 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์ เท่านั้น

9. ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำตาลอ่อน มีพื้นที่ประมาณ 839.739 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น ศิลปกรรม ประวัติศาสตร์โบราณคดี อุตสาหกรรมหัตถกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ได้แก่ โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับศิลปกรรมหรือหัตถกรรม โรงแรม คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง คลังวัตถุอันตราย สถานที่เก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง สถานบริการ เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู จระเข้ หรือสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้าหรือโดยก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ไซโลเก็บผลผลิตการเกษตร สุสานหรือฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน กำจัดมูลฝอย ซื้อขายเศษวัสดุ

10. ที่ดินประเภทศาสนา ได้แก่ ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเท่าอ่อน มีพื้นที่ประมาณ 360.741 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศาสนาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณะประโยชน์เท่านั้น

11. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ได้แก่ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน มีพื้นที่ประมาณ 245.801 ไร่ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น รวม 40158.9 ไร่

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ผังเมืองรวมพนัสนิคมไม่เคยสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ เนื่องจากผู้บริหารระดับท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม 18 ขั้นตอน จึงได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการสำรวจ กำหนดเขตผังเมืองรวม วิเคราะห์และวางผังร่าง ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองของกรมฯ/ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมือง ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน/ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของจังหวัด ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาด้านผังเมือง/ประชุมคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาผังร่าง ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน ประชุมคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องจัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ คณะรัฐมนตรีพิจารณาและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมฯ จัดทำร่างกฎกระทรวงตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้ว จำนวน 10 ชุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงในกฎกระทรวงฯ กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่และแผนผังเพื่อการประกาศราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น จากกรณีตัวอย่างของผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม ที่ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของผังตามกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองยังได้มีแนวทางในการดำเนินการจัดทำผังพัฒนา อาทิ ผังเมืองชุมชนเทศบาล ผังชุมชน ผังองค์การบริหารส่วนตำบล และผังเฉพาะกิจ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับนโยบายให้วางผังชุมชนในระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังไม่เคยดำเนินการวางผังมาก่อน เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นนำไปใช้ประโยชน์ในเบื้องต้น และสามารถที่จะนำไปสู่ขั้นตอนของกฎหมายต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งอาจจะออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามแนวคิดที่นำมาสู่การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรากฎหมายใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป

(ข) กรณีศึกษา ผังเมืองรวมสมุทรปราการ

ผังเมืองรวมสมุทรปราการ ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดสมุทรปราการ ผังเมืองรวมสมุทรปราการได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 และขยายอายุการใช้บังคับกฎกระทรวงตามมาตร 26[62] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 สองครั้ง ในปี พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2551 ปัจจุบันผังเมืองรวมสมุทรปราการหมดอายุการใช้บังคับ และได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2548

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พุทธศักราช 2544 ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5[63] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 และมาตรา 26วรรคหนึ่ง [64]แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29[65] ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[66] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

---

[62]เรื่องเดียวกัน

[63]มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

[64]เพิ่งอ้าง, หน้า 23

[65]ในมาตรา 29 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

[66] ในมาตรา 35 ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหะสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้คุ้มครองหรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่างๆ และในเขตปริมณฑลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผังเมืองรวมสมุทรปราการ แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นที่ดินประเภทต่าง ดังนี้[67]

1.ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยกำหนดเป็นสีเหลืองให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้เกินร้อยละยี่สิบของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่า

ในมาตรา 36 ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ การผังเมือง ฯลฯ เป็นต้น

ในมาตรา 48 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองของเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปที่กฎหมายบัญญัติ

ในมาตรา 49 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการผังเมือง ฯลฯ เป็นต้น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืน นั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในมาตรา 50 ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ การผังเมือง ฯลฯ เป็นต้น

[67]กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม

ด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนสุสานหรือฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม โรงฆ่าสัตว์ กำจัดมูลฝอย ซื้อขายเศษวัสดุ

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมทางหลวงแผ่นดิน ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำหรือสาธารณูปโภค

2.ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง กำหนดเป็นสีส้มให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซ ปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนสุสานหรือฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม คลังสินค้าโรงฆ่าสัตว์ กำจัดมูลฝอย ซื้อขายเศษวัสดุ

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมทางหลวงแผ่นดิน ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร การใช้ประโยชนที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่ง แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคม ทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

3.ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากกำหนดเป็นสีน้ำตาล ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงและโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็น

สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม คลังสินค้า ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร กำจัดมูลฝอย

4.ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมกำหนดเป็นสีแดง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัยสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ยกเว้นในบริเวณตามวรรคสาม ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภทชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงและโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้าสุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนสุสานหรือฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม คลังสินค้า โรงฆ่าสัตว์ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร กำจัดมูลฝอย ซื้อขายเศษวัสดุ

ที่ดินประเภทนี้ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัยสถานที่เก็บสินค้าซึ่งใช้เป็นที่เก็บพักหรือขนถ่ายสินค้า หรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรมการบริการเกี่ยวกับการขนถ่ายสินค้า หรือการขนส่งโดยอากาศยาน โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินในบริเวณตามวรรคสาม ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการตามบัญชีตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง โรงงานผลิตเครื่องมือหรือเครื่องใช้เกี่ยวกับนัยน์ตา หรือการวัดสายตา เลนส์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ใช้แสงเป็นอุปกรณ์ในการทำงาน หรือเครื่องอัดสำเนาด้วยการถ่ายภาพ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนสุสานหรือฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม กำจัดมูลฝอย เว้นแต่เป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรือได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซื้อขายเศษวัสดุ

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

5.ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า กำหนดเป็นสีม่วงให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและคลังสินค้า การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนสุสานหรือฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือประกอบพาณิชยกรรม เว้นแต่เป็นกิจการที่เป็นส่วนหนึ่งของนิคมอุตสาหกรรม สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนพิการ

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมทางหลวงแผ่นดิน ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่ง แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

6.ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม กำหนดเป็นสีเขียวให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงและโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวแต่ไม่หมายความ รวมถึงสถานีบริการร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ สถานที่ที่ใช้ในเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรม เว้นแต่เป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถว เว้นแต่เป็นการดำเนินการในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด การอยู่

อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุด หรือหอพัก การอยู่อาศัยประเภทบ้านแถว เว้นแต่เป็นการดำเนินการในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละสิบของพื้นที่โครงการทั้งหมด

ถ้ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรมตาม (6) และเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถวตาม (8) ดำเนินการอยู่ในการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยโครงการเดียวกัน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวรวมกันไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด

ข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม (7) และ (9) มิให้ใช้บังคับกับกรณีการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อรองรับโครงการโยกย้ายชุมชนแออัด การใช้ประโยชน์ที่ดินริมทางหลวงแผ่นดิน ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่งคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

7.ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมกำหนดเป็นสีขาวมีกรอบเป็นเส้นทแยงสีเขียว ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จัดสรรที่ดินทุกประเภท การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทห้องแถว ตึกแถว หรือบ้านแถว การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุด หรือหอพัก

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

8.ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษากำหนดเป็นสีเขียวอ่อน เฉพาะที่เป็นของรัฐให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ที่ดินประเภทนี้ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การอยู่อาศัย เกษตรกรรม หรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

การใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะให้มีที่ว่างตามแนวขนานริมฝั่ง แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือสาธารณูปโภค

9.ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา กำหนดเป็นสีเขียวมะกอกให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

10.ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา กำหนดเป็นเทาอ่อน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการศาสนาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์ เท่านั้น

11.ที่ดินประกอบสถาบันราชการกำหนดเป็นสีน้ำเงิน การสาธารณูปโภคและสาธาณูปการ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

เนื่องจากปัจจุบัน การประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ (พุทธศักราช 2544) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2544 ถึงวันที่ 21 มิถุนายน 2549 โดยได้ดำเนินการขอขยายอายุการใช้บังคับออกไปอีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1ปี และได้หมดอายุการใช้บังคับในวันที่ 21 มิถุนายน 2551 ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งรับถ่ายโอนภารกิจการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมสมุทรปราการไปดำเนินงาน ได้จัดจ้างบริษัท สุวรรณภูมิวิศวกรที่ปรึกษา จำกัด ดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมสมุทรปราการ ขณะนี้ผ่านขั้นตอนการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการแล้ว เตรียมส่งร่างเข้าสู่การประชุมคณะอนุกรรมการ การผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองต่อไป ซึ่งดำเนินการไม่แล้วเสร็จทันภายในวันที่ 21 มิถุนายน 2551 จึงส่งผลให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 สิ้นสุดการบังคับใช้

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการลงทุนด้านเศรษฐกิจสูง เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานครในด้านต่างๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลาง การคมนาคมขนส่งทางอากาศ เป็นต้น การเกิดช่องว่างการใช้บังคับของกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการย่อมส่งผลกระทบต่อการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารตามโครงการลงทุนพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม การขยายตัวของชุมชนอย่างกระจัดกระจาย ซึ่งจะนำมาซึ่งสภาพชุมชนแออัด การกระจายตัวของโรงงาน ซึ่งจะทำให้ยากต่อการควบคุมผลกระทบด้านมลภาวะต่างๆ สภาพแวดล้อมของจังหวัดก็จะเสียไป เทศบาลนครสมุทรปราการ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535[68] อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการ

---

[68] ใน มาตรา 9 ได้บัญญัติเกี่ยวกับในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใด แล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10ซึ่งในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ และในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่น ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ

จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 42 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[69] บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา160 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม

กฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

[69] ในมาตรา 29ได้บัญญัติเกี่ยวกับ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้าเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนให้ด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510 เทศบาลนครสมุทรปราการ โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ จึงตราเทศบัญญัติเทศบาลสมุทรปราการขึ้น อาทิ เทศบัญญัติเทศบาลนครสมุทรปราการ เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในท้องที่เขตเทศบาลนครสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พุทธศักราช 2551 นอกจากนี้องค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งมีเขตพื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย ก็ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ พุทธศักราช 2551 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535[70] อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[71] บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2546[72] องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อยโดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย จึงออกข้อบัญญัติไว้

---

[70] เรื่องเดียวกัน

[71] เรื่องเดียวกัน

[72] มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์บริหารส่วนตำบลในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอ

ผู้เขียนเห็นว่า จากกรณีศึกษา ผังเมืองรวมสมุทรปราการ ดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกกฎหมาย เทศบัญญัติ หรือออกกฎหมายเป็นข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ถือเป็นกฎหมายที่อยู่ในขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เนื่องจากกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ในขณะเดียวกันหากกฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำได้เพียงแค่กฎกระทรวง หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ก็เป็นกฎหมายแม่บทที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งหากได้มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ให้การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำได้โดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็จะสามารถทำให้กระบวนการผังเมืองเกิดความยืดหยุ่นมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทั้งแผนผัง นโยบาย โครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมทั่วไป การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม โดยมิต้องจำกัดเฉพาะการออกกฎหมายเทศบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

บทที่ 3
การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทย

การศึกษาแนวทางการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยจะเป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ด้านต่างๆระหว่าง ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) และประเทศไทย เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองของไทย ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบการผังเมืองของไทยให้เป็นมาตรฐานในด้านวิชาการและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ตลอดจนสามารถเป็นเครื่องมือสำหรับการชี้นำการพัฒนาอย่างยั่งยืน บรรลุตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายของรัฐบาลในด้านการผังเมืองและการพัฒนาเมืองอย่างสัมฤทธิ์ผล ซึ่งการศึกษาแนวทางการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยจะเป็นการบูรณาการข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหลักกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย โดยศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์การวางผังในแต่ละประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวมโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวมและโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร(อังกฤษและเวลส์)ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม โดยเปรียบเทียบกับการวางผังเมืองในประเทศไทยตามบทวิเคราะห์การนำโครงสร้างทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยใน 3 ประเด็นคือ การบริหารปกครอง กระบวนการวางแผนและผังเมือง และโครงสร้างทางกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม

3.1 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม

ประเทศฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเด่นชัดในการวางแนวความคิดและสร้างระบบในการวางผังและแผนของประเทศ ซึ่งการวางผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในนโยบายระดับประเทศ ความสำคัญของการศึกษาตัวอย่างที่ดีของประเทศฝรั่งเศสเพื่อเป็นตัวอย่างศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากมีปัจจัยเบื้องต้นในความคล้ายคลึงกันทั้งด้านขนาดพื้นที่ของประเทศ จำนวนประชากร และความหลากหลายด้านวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาคของประเทศ นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังมีประเด็นเกี่ยวกับด้านการวางแผนและผังเมืองที่น่าสนใจในอันที่จะนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย อาทิ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการวางและจัดทำผังเมืองมานาน มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มีนโยบายหลักในการมองภาพรวมและการกำหนดทิศทางการผังเมืองในระดับประเทศและให้ความสำคัญกับการวางแผนและผังในทุกระดับ เป็นต้น ดังนั้น ในการศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวมจะได้มุ่งเน้นใน 3 ประเด็นคือ การบริหารการปกครองของประเทศฝรั่งเศส กระบวนการวางแผนและผังเมืองของ

ประเทศฝรั่งเศส และด้านกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสโดยเฉพาะกรณีที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม

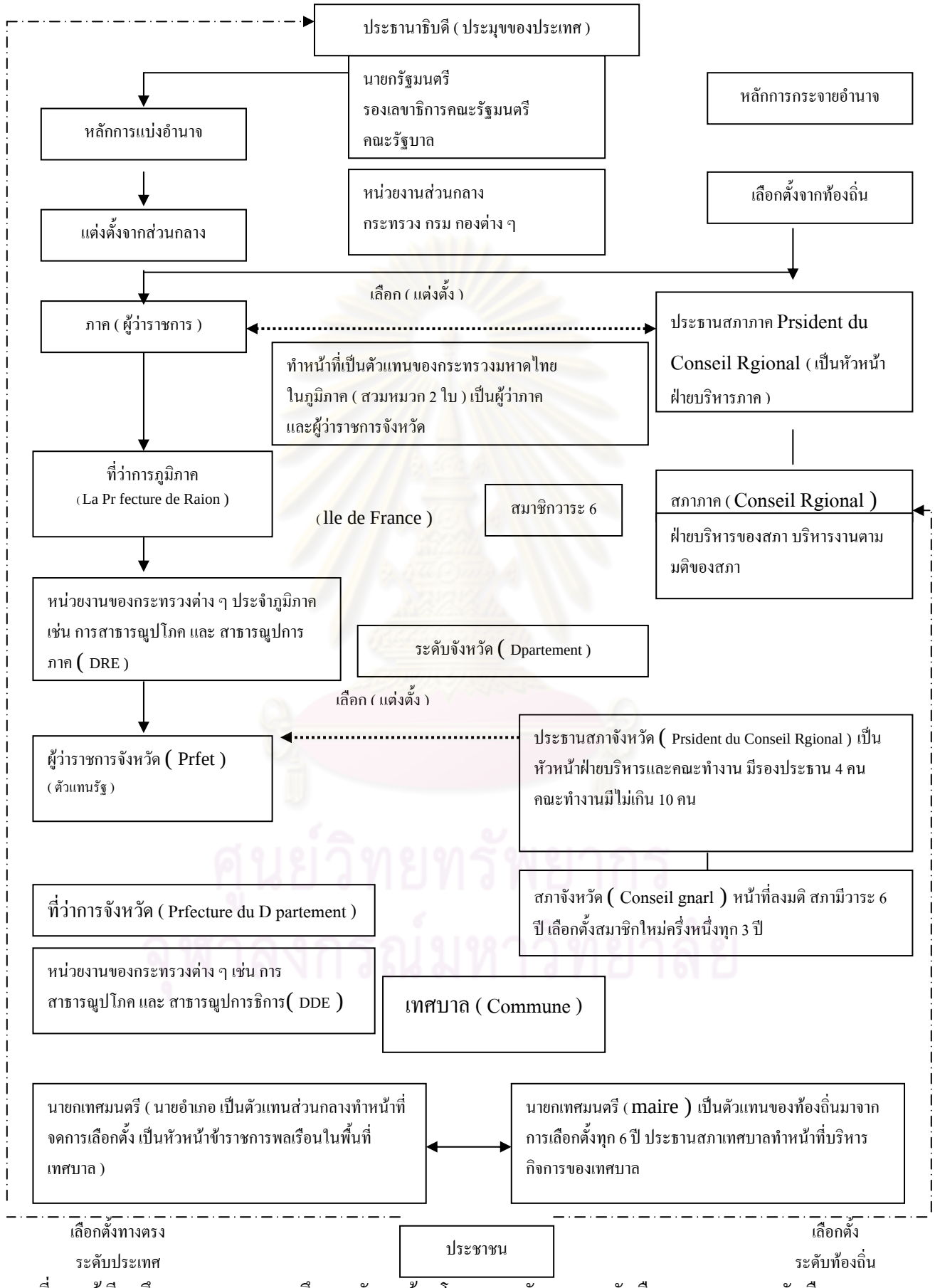
(ก) การปกครองของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารการปกครอง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบกึ่งประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นประมุขของประเทศมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 5 ปี มีนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จากประธาธิบดี โดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยเลือกจากทั่วพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และการปกครองในระดับท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นแต่ละระดับ (ภาค จังหวัด เทศบาล) จะเลือกตั้งสมาชิกของสภาตนเอง[1] โดยสามารถแสดงแผนภาพโครงสร้างการปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[1] กรมโยธาธิการและผังเมือง, เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง(กระทรวงมหาดไทย, 2547). หน้า161-162.

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการปกครองของประเทศฝรั่งเศส



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากรายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการหลักกฎหมายผังเมือง และระบบการผังเมืองของต่างประเทศกรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส หน้า 7-14

จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองแสดงถึงอำนาจในสังคมของแต่ละประเทศ ระบบการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบบกึ่งประธานาธิบดี หรือระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของอังกฤษ กับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งความมีเสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศส ส่วนหนึ่งมาจากพื้นฐานทางปรัชญาแนวความคิดทางสังคมที่สำคัญของชาวฝรั่งเศส ได้แก่ เสรีภาพ หมายถึงความมีอิสรเสรีในการเลือกนับถือศาสนา การศึกษาหาความรู้ การเผยแพร่ข่าวสาร เสมอภาค หมายถึงความเท่าเทียมกันที่จะได้รับความเที่ยงธรรม ตามกฎหมาย ความเท่าเทียมกันในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ภราดรภาพ หมายถึงความเป็นพี่เป็นน้อง ไม่แบ่งแยกกีดกันด้วยสีผิวหรือชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นชาวฝรั่งเศสในประเทศฝรั่งเศสหรือแดนแดนโพ้นทะเล ปรัชญาแนวความคิดทางสังคมดังกล่าว เป็นหลักการที่สำคัญในปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (พุทธศักราช 2332) ที่ปรากฏในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ค.ศ.1958 (พุทธศักราช 2501)[2] ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งเสรีภาพทรัพย์สินและความมั่นคง ว่ามนุษย์ย่อมเกิดมาอย่างอิสระและเสมอภาพ และกำหนดว่า รัฐได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ บุคคลทุกคนมีสิทธิร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย อย่างน้อยก็โดยทางสภาผู้แทนราษฎร ปฏิญญานี้ยังใช้ได้อยู่ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พุทธศักราช 2501) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 กำหนดให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐ ที่แบ่งแยกมิได้เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาชนร่วมกันบริหารประเทศโดยผ่านผู้แทนในรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พุทธศักราช 2501) กำหนดอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกจากกัน ห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันเพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของตน โดยรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาแห่งชาติหรือสภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากตัวแทนขององค์กรบริหารท้องถิ่นในสาธารณรัฐเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐต้อง มีผู้แทนในวุฒสภา สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในวาระ 9 ปี ในทุก 3 ปี จะต้องมีการเลือกทดแทนจำนวน 1 ใน 3 ที่ต้องสิ้นสภาพผู้แทนราษฎร วุฒิสภาพทำหน้าที่ออกกฎหมายรัฐบัญญัติ ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงควบคุมด้านการเงินด้วย ในกรณีที่ความเห็นของสองสภาขัดแย้งกัน ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินชี้ขาด

[2] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, <u>คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1</u>(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2538).หน้า 70.

นอกจากอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่หลักแล้ว รัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากที่สุดในโลกสถาบันหนึ่ง แต่ก็มีอำนาจฝ่ายบริหารถ่วงดุล คือ

1. การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของรัฐบาลซึ่งมีผลให้รัฐบาลอาจต้องลาออกตามเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลอาจเสนอให้ประธานาธิบดียุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ได้

2. การลงคะแนนไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้วิธีลงคะแนนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อนโยบายหรือกฎหมายของรัฐบาลที่เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งมีผลให้มีการยุบสภา ทำให้อำนาจของสภาถูกถ่วงดุลโดยรัฐบาล

อำนาจบริหาร ผู้ใช้อำนาจทางการบริหารคือประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารแบบผู้นำคู่ โดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อยู่ในวาระ 7 ปี ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ ทำหน้าที่ประมุขแห่งชาติและหัวหน้าอำนาจบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรี ข้าราชการประจำระดับสูง เช่น สมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายทหารระดับนายพล ตลอดจนถอดถอนรัฐมนตรีแห่งรัฐ รัฐมนตรีกระทรวงและทบวงตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีทำหน้าที่ประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐสภา และที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี รวมทั้งอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามการปรึกษากับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสอง ในกรณีวิกฤต ประธานาธิบดีมีสิทธิใช้อำนาจพิเศษในการดำเนินการหรือให้อภัยโทษ รวมทั้งขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แล้วจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

นายกรัฐมนตรี ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีอาจมาจากผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือ มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งจากบุคคลที่ไว้วางใจ เห็นว่าสามารถสนองนโยบายประธานาธิบดีและสามารถทำงานร่วมทีมกับพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาได้ ที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีจะสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารของรัฐบาล การป้องกันชาติ การรักษากฎหมาย การใช้อำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีต้องปรึกษากันประธานาธิบดีในนโยบายที่สำคัญ โดยเฉพาะด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นอกจากนี้การบริหารแบบผู้นำคู่ ของประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าอำนาจบริหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดทางการเมือง

อำนาจตุลาการ ฝ่ายตุลาการของฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ ประกอบด้วยศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ความเป็นอิสระขององค์การตุลาการ มีหลักประกันโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในกรณี ที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 (พุทธศักราช 2501) บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้ง และยังมีศาลอื่นนอกเหนือจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง คือศาลอาญาชั้นสูง ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล

ในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้แสดงถึงอำนาจในการบริหารจัดการบนพื้นที่ที่แบ่งตามเขตการปกครอง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบสภาตำบลของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช2537 แล้วไม่ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับภาค(Region) ของฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี พุทธศักราช1982 ก็ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทางพื้นที่[3]

การปกครองของประเทศฝรั่งเศส แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ การบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรี ใน ค.ศ.1997 (พุทธศักราช 2540) มี 14 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ การค้นคว้าและเทคโนโลยี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหม กระทรวงโยธาธิการ การขนส่ง และการเคหะ กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร กระทรวงเกษตรและการประมง กระทรวงข้าราชการ การปรับปรุงรัฐและการกระจายอำนาจ กระทรวงกีฬาและกิจการเยาวชน กระทรวงการพัฒนาท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมและ กระทรวงกิจการสภา

2. การบริหาราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาล จังหวัด ดินแดนโพ้นทะเล และหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จัดตั้งตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ มี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล

ระดับจังหวัด แต่ละจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ช่วยเหลือสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการภายในจังหวัด

ระดับเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แบ่งเป็น 3 ชนิด คือ เทศบาลขนาดเล็ก ประชากรมีจำนวนน้อยกว่า 2,500 คน เทศบาลขนาดกลางจำนวนประชากร 2,500 - 30,000 คน และมากกว่า 30,000 คนขึ้นไป เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ องค์กรของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และผู้ช่วย

---

[3] Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier et Jean Claude Ricci, Droit de collectivites locales (Paris : P:U:F,1987).pp615-616.

นายกเทศมนตรีซึ่งเรียกว่า Les Adjoints ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งวาระละ 6 ปี สภาเทศบาลแต่ละแห่งมีจำนวน สมาชิกแตกต่างกันตามสัดส่วนจำนวนประชากรที่กฎหมายกำหนด เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน มีสมาชิกสภาเทศบาล 9 คน ประชากร 100 - 499 จำนวน สมาชิก 11 คน ประชากร 500 - 1,499 จำนวนสมาชิก 15 คน ประชากร 250,000 - 299,999 สมาชิก 65 คน มากกว่า 300,000 คนขึ้นไป มีสมาชิก 69 คน เป็นต้น นอกจากนี้มีข้อยกเว้นสภาเทศบาลบางเทศบาลที่มีประชากรหนาแน่นมาก เช่น เมืองลียง สมาชิกสภาเทศบาล 73 คน เมืองมาร์เซย์ สมาชิก 101 คน เมืองปารีส มีสมาชิกสภาเทศบาล 103 คน ตามลำดับ

สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี และผู้ช่วยนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล แต่นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา การบริหารงานในระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการบริหารในฐานะตัวแทนจากรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย ขณะเดียวกันก็มีอำนาจการบังคับบัญชานายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นด้วย ดังนั้น การบริหารงานในระดับจังหวัดจึงเป็นเสมือนการปกครองส่วนภูมิภาค แต่รัฐธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้การบริหารงานในระดับจังหวัดเป็นงานระดับท้องถิ่น

นอกจากท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลแล้ว ยังมีท้องถิ่นอื่นที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลในรูปแบบอื่นอีก ปัจจุบัน แผนเศรษฐกิจและสังคมเน้นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแห่งชาติ มียุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืน ส่งเสริมการวิจัยด้านอุตสาหกรรมควบคู่กับปัญหานิเวศวิทยา การสร้างงานในภูมิภาคและท้องถิ่น

(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส

การบริหารงานผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสในระดับท้องถิ่น เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการพัฒนาและจัดการพื้นที่การดูแลรักษาโบราณสถาน การเคหะ การฝึกอาชีพ การผังเมือง (urbanisme) ในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ ค.ศ.1983 (พุทธศักราช 2526) ตามกฎหมายผังเมือง เทศบาลจะต้องเป็นผู้ริเริ่มและรับผิดชอบการจัดทำผังเมือง โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน (P.O.S – les plans d occupation) การกำหนดเขตพื้นที่ที่จะวางผังเมืองร่วมกัน (Z.A.C – les Zones d Amenagement Concerte) หรือจัดเขตการใช้ที่ดิน การจัดทำผังเมืองเป็นอิสระของเทศบาล ในเทศบาลที่ประชากรมากกว่า 10,000 คน ขึ้นไป จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากนิติบุคคลมหาชนที่เกี่ยวข้อง บางกรณีเช่นความเห็นของภาค จังหวัด จะรับฟังหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงการเพื่อส่วนรวมของรัฐผังแม่บทของเทศบาลนี้ จะต้องผ่านการปรึกษากับสภาจังหวัด สภาภาค และดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย

เทศบาลขนาดเล็กที่ไม่มีผังการใช้ที่ดินของตนเอง จะต้องนำข้อบังคับผังเมืองของรัฐ R. N. U. (Reglement National d Urbanisme) มาใช้ในการอนุญาตก่อสร้างในเขตชุมชนส่วนพื้นที่นอกชุมชนที่เป็นเกษตรกรรม จะไม่อนุญาตให้ทำการก่อสร้าง การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมหรือผังแม่บทของเทศบาล (les schemas directeurs) ลงนามประกาศโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

ในระดับจังหวัดการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดเป็นแผนผังยุทธศาสตร์ ไม่ใช่แผนผังที่มีผลบังคับตามกฎหมายแผนผังยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดเป็นการพบกันระหว่างนโยบายจากส่วนกลาง ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล และผังจากท้องถิ่นที่จัดทำตามความต้องการของท้องถิ่น แผนผังยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามประกาศใช้ตามกระบวนการที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้วทั้ง SCOT และ PLU การพัฒนาตามผังเป็นการจัดทำทีละเรื่อง เช่น การท่องเที่ยว การรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดหาที่อยู่อาศัย ขึ้นอยู่กับความพร้อม หน่วยงานที่รับผิดชอบผังเมืองระดับจังหวัดคือ กรมโยธาธิการ (Direction Departementale des Equipements (DDE) ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงโยธาธิการ การก่อสร้างและการเคหะ

ส่วนระดับท้องถิ่น อาทิ เทศบาล (Commune) เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่ทำผังเมืองเองโดยตรง เทศบาลมิได้เป็นชุมชนเมืองเหมือนกันหมด บางแห่งประชากรน้อยและเบาบาง บางแห่งประชากรมากหนาแน่นจึงต้องมีการรวมกลุ่มเพื่อการวางผังเมืองให้เป็นองค์รวม ทั้งพื้นที่ส่วนที่เป็นเมืองและชนบท และเป็นไปตามกฎหมาย Loi de Chevenement 1999 การรวมกันของเทศบาลเพื่อการวางผังเมือง จะมีความเกี่ยวโยงกันในแผนผัง 6 ประเภท คือ SCOT (Schema Coherent Territorial) เป็นภาพรวมยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกัน พัฒนามาจากผังชี้นำการพัฒนาเมือง (SDAU) Project Urbain เป็นแผนผังการพัฒนาระดับเมืองใหญ่ในภาพรวมของเมือง PLU (Plan Local d urbanisme) เป็นแผนผังที่มีข้อกำหนดทางกฎหมายบังคับการใช้ที่ดินในท้องถิ่นเป็นรายแปลง Carte communale เป็นแผนผังสำหรับเทศบาลที่ไม่มี PLU ZAC เขตการบริหารจัดการการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน และผังเขตอนุรักษ์

แผนผังแต่ละระดับมีความสัมพันธ์ทับซ้อนกันตามระดับของพื้นที่ ดังนี้

1. แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) พัฒนาจากผังชี้นำการพัฒนาเมือง (SDAU) ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 (พุทธศักราช 2543) เนื้อหาจากผังชี้นำการพัฒนาเมือง (SDAU) ซึ่งออกตามกฎหมาย SRU ให้การวางผังเมืองอยู่ในกรอบเดียวกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื้อหาสาระสำคัญประกอบด้วยเอกสารรายงานและแผนผัง ที่ระบุเป้าหมาย วัตถุประสงค์แนวทางการพัฒนา วิธีการดำเนินงานให้บรรลุผล ทั้งในเรื่องการใช้ที่ดิน การทำให้ชุมชนน่าอยู่อาศัย การคมนาคม การขนส่งสาธารณะ และอื่นๆ ซึ่งในเรื่องการใช้ที่ดิน กำหนดเขตที่ยอมให้มีการพัฒนาเป็นเมือง เขตธรรมชาติในพื้นที่เมือง เขตธรรมชาติในพื้นที่ชนบท เขตพื้นที่เสี่ยงภัย และเขตอื่น ๆ ตามความจำเป็น เช่น การท่องเที่ยว เส้นทางจักรยาน เป็นต้น

ตารางที่ 7 สรุปประเภทของแผนและผังในประเทศฝรั่งเศส

ประเภทของแผนและผัง		ผู้รับผิดชอบ	วัตถุประสงค์	เนื้อหา	การประเมิน	การบังคับใช้และนำไปปฏิบัติ
1	แผนพัฒนาระดับประเทศ	CIADT DATAR กระทรวงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	สะท้อนนโยบายการพัฒนาในภาพรวม	แผน แผน	รายปี	
2	ผังระดับภาค - นครปารีส - ภาคอื่น ๆ	Conseil Regional หน่วยงานด้านการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการระดับภาค	แก้ปัญหาเมืองระดับมหานคร	ผังและแผนพัฒนา ผังและแผนพัฒนา	เก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงรายปี	
3	ผังพัฒนาพื้นที่พิเศษ DTA	หน่วยงานด้านการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการระดับภูมิภาค	ควบคุมดูแลพื้นที่ที่มีความสำคัญ	ผังและแผนพัฒนา	เก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงรายปี	ผังระดับล่างลงไปต้องเคารพ
4	เมืองใหม่ 9 เมือง	องค์กรระหว่างกระทรวง	สร้างชุมชนใหม่เพื่อลดปัญหาจากชุมชนหลัก	ผังและแผนพัฒนา	เก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงรายปี	
5	SCOT (SDAU)	กลุ่มของ commune ที่รวมตัวกันเฉพาะกิจเพื่อการวางผังเมือง	กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนเมือง และบริเวณโดยรอบ	ผังขนาด 1:25000 เอกสารรายงานประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์และแผนพัฒนา	เดิม 15-20 ปี ปัจจุบัน 10 ปี	ผังระดับล่างไปต้องเคารพ
6	Project Urbain	เทศบาลเมืองภายใต้การดูแลของสำนักผังเมืองของเมืองนั้น ๆ	ผังรวบรวมโครงการใหญ่ ๆ ของเมือง ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจ	ผังรวมโครงการทั้งเมืองและ เอกสารประชาสัมพันธ์	-	บางโครงการใช้ ZAC เพื่อให้โครงการเป็นจริง
7	PLU (POS)	เทศบาล สำนักผังเมืองของเมืองนั้น	เครื่องมือในการทำให้แผนพัฒนาเป็นไปได้อย่างเป็นรูปธรรม	ผังขนาด 1:5000 หรือ 1:2000 เอกสารรายงานประกอบการวิเคราะห์และข้อกำหนด	เก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงรายปี ทบทวนเมื่อเห็นสมควร	ท้องถิ่นสอดส่องดูแล นายกเทศมนตรีตัดสิน
8	Carte communale	Commune	ตรวจสอบว่าบริเวณใดปลูกสร้างอาคารได้หรือไม่ได้	ผัง และข้อกำหนด		สอดส่องดูแลกันเองในระดับท้องถิ่น
9	ZAC	ท้องถิ่นร่วมกับรัฐ	ประกอบโครงการพัฒนาดึงดูดนักลงทุน	ผังและเอกสารประชาสัมพันธ์	-	อาศัยการบริหารจัดการแบบพิเศษ
10	PSMV	รัฐโดยกระทรวงวัฒนธรรม	อนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์	ผังและข้อกำหนดใช้แทนที่ PLU	-	ดูแลโดยเจ้าหน้าที่รัฐ
11	ZPPAUP	ท้องถิ่น	อนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์	ผังและข้อกำหนดใช้แทนที่ PLU	-	ดูแลโดยท้องถิ่น

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส

ผัง SCOT กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับหลักการสร้างความสมดุลระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบท พื้นที่สงวนสำหรับธรรมชาติและการเกษตร หลักการรักษาสภาพแวดล้อม หลักการสร้างกิจกรรมของเมือง โครงการต่าง ๆ ที่จะพัฒนาในพื้นที่ระดับท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุใน SCOT ซึ่งการจัดทำ SCOT จัดทำโดยสหภาพ EPCI ร่วมกับท้องถิ่น การทบทวนผัง SCOT จะทำทุก 10 ปี ความสัมฤทธิ์ผลของ SCOT อยู่ที่การจัดทำโครงการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้อง

2. ผังโครงการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ (Project Urbain) เป็นแนวความคิดจากการรวมกลุ่มของเทศบาลหลายเทศบาล มีจำนวนประชากรมากกว่า 500,000 คนขึ้นไป มีหน่วยงานสำนักผังเมืองทำหน้าที่จัดทำผัง ซึ่งมีการรวมกลุ่มเป็นสหพันธ์สำนักผังเมืองของทั้งประเทศ ซึ่งการจัดทำแผนผังระดับนี้ เป็นหน้าที่ของสำนักงานผังเมืองในแต่ละเทศบาลร่วมกันจัดทำแผนผัง รัฐบาลให้การสนับสนุนการลงทุนพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยมีเอกชนร่วมลงทุน

3. ผังเมืองระดับท้องถิ่น(PLU Plan Local d Urbanisme)เป็นผังภายในพื้นที่ชุมชนที่บังคับการใช้ที่ดินเป็นรายแปลงที่พัฒนาจากผังการใช้ที่ดิน POS (Plan d Occupation des Sols) ซึ่ง POS เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นเรื่องการห้ามก่อสร้าง และเป็นคู่มือที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบังคับและการก่อสร้างตามเขต (Zone) ต่างๆ ภายในเทศบาล มีรายละเอียดอธิบายการใช้อย่างเจาะจงและการห้ามต่างๆ สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้ตลอดเวลา การปรับเปลี่ยนเป็น PLU ก็เพื่อให้สอดคล้องกับ SCOT ที่เน้นการพัฒนาอย่างเป็นเอกภาพกับนโยบายของรัฐ เขตวางผัง PLU เป็นเขตเดียวกับเขตปกครองที่เป็นเทศบาล (Commune) อาจมีเพียงเขตเดียวหรือหลายเขตรวมกันตามลักษณะผังก็ได้แต่เป็นเขตที่ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ โดยเนื้อหาของ PLU เน้นการจัดการพื้นที่นอกอาคาร ซึ่งจะทำให้เกิดคุณค่าทางศิลปะและสถาปัตยกรรม กลมกลืนกับสภาพแวดล้อม มีเนื้อหาตอบรับ SCOT ถ้า PLU ประกาศใช้ก่อน ผังอื่น ๆ เมื่อครบ 3 ปีแล้ว จะต้องปรับให้ตอบรับกันระหว่างกฎเกณฑ์ในผังแต่ละระดับ นอกจากนี้ข้อกำหนดใน PLU เป็นไปตามเขต (Zone) ที่แบ่งแยกไว้แล้ว โดยระบุถึงการก่อสร้างอาคาร การครอบครองที่ดิน เงื่อนไขการใช้ที่ดิน การสัญจร สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ขนาดแปลงที่ดินที่เล็กที่สุดที่อนุญาตให้พัฒนาได้ พื้นที่อาคารคลุมดิน ความสูงของอาคาร ลักษณะภายนอก พื้นที่จอดรถ พื้นที่โล่งที่ว่าง ความหนาแน่นของอาคารบนพื้นที่การประกาศใช้ PLU ทำโดยนายกเทศมนตรี

4. แผนที่ท้องถิ่น (Carte Communale) ไม่มีผลบังคับในรูปแบบกฎหมาย แต่เป็นเอกสารทำความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะต้องเป็นไปตามกฎข้อบังคับระดับชาติ เขตพื้นที่จะใช้แผนผังท้องถิ่นคือเขตที่ไม่มีการใช้ POS หรือ PLU เนื้อหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต อธิบายถึงเป้าหมายในการวางผังหรือสงวนรักษาพื้นที่ การกำหนดเขตพื้นที่ที่ยอมให้ปลูกสร้างอาคารได้ มีเนื้อหาคล้ายกับ PLU

5. การบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เป็นเขตพื้นที่ในเมืองที่กำหนดขึ้นเพื่อการพัฒนาโดยใช้หลักของการลงทุนร่วมกันระหว่างท้องถิ่น รัฐ เอกชน เป็นพื้นที่อาณาบริเวณกว้าง ตั้งแต่หลักสิบถึงหลักร้อยเฮกตาร์ กว้างกว่าการจัดสรรที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่เขตพัฒนาร่วมพิเศษมีกิจกรรมมากกว่าการอยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ อาจเป็นเขตพัฒนาร่วมพิเศษในเขตอุตสาหกรรมในย่านค้าปลีกขนาดใหญ่ เป็นต้น แบ่งระยะตามพื้นที่การพัฒนาก่อนหลัง มีการจัดการบริหารแบบกึ่งบริษัท

6. ผังเขตอนุรักษ์ (PSMV Plan Sauvegarde et la mise in valeur) การอนุรักษ์ย่านเก่าและสถาปัตยกรรม เป็นแนวความคิดจากปี 1970 (พุทธศักราช 2513) ที่มิได้จำกัดให้การอนุรักษ์เป็นเพียงการจัดเก็บร่องรอยความทรงจำถึงอดีตเท่านั้น แต่อยู่ในเนื้อหาของสิ่งแวดล้อมที่จะต้องมีการจัดการด้านภูมิทัศน์ร่วมสมัย กฎหมายให้การคุ้มครองตั้งแต่อาคารเดี่ยวไปจนถึง ย่าน เขต บริเวณ แหล่งกิจกรรมในเมือง ภูมิทัศน์ของเมือง รวมถึงวิถีชีวิตการอยู่ร่วมกันของสิ่งเก่าและใหม่ ปัจจุบัน นโยบายด้านมรดกแห่งชาติกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้ง ด้วยการจัดการด้านกิจกรรมให้บทบาทของงานด้านสถาปัตยกรรม ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมมีมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแบ่งประเภทพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบด้วย 4 ประเภท ได้แก่ พื้นที่อนุรักษ์ (SITE) ขอบเขตรอบพื้นที่โบราณสถานทางประวัติศาสตร์ (DES ABORDS DES MONUMENTS HISTORIQUES) เขตอนุรักษ์ (SECTEUR SAUVE GARDES)และเขตคุ้มครองมรดกทางสถาปัตยกรรม ชุมชนเมืองและภูมิทัศน์ (ZPPAUP)

(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ให้ท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง

กฎหมายผังเมืองในประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการควบคู่มากับแนวความคิดทางการผังเมืองที่เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาของเมืองใน ศต.ที่19 เริ่มมีเรื่องราวเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อสร้าง การจัดสรรที่ดิน จัดตั้งหน่วยงานด้านการผังเมือง และมีประมวลกฎหมายผังเมืองและที่อยู่อาศัยในปี ค.ศ.1954 (พุทธศักราช 2497) ซึ่งเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 (พุทธศักราช 2501) กฎหมายผังเมืองมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะกับการพัฒนาประเทศในยุคสาธารณรัฐที่ 5 จัดตั้งสำนักงาน DATAR ให้มีหน้าที่ประสานการพัฒนาในระดับภาคปี ค.ศ.1963 (พุทธศักราช 2506) กำหนดให้มีการวางผังการใช้ที่ดิน (POS) ค.ศ.1973 (พุทธศักราช 2516) เมื่อสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญ จึงได้แยกกฎหมายเรื่องที่อยู่อาศัยออกจากกฎหมายผังเมือง ส่วนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาทจัดทำผังเมืองเองใน ค.ศ.1980 (พุทธศักราช 2523) แต่ละท้องถิ่นต่างกำหนดแนวการพัฒนาของตนเอง ทำให้การวางผังเมืองขาดความเป็นเอกภาพในภาพรวมของทั้งประเทศ จึงมีกฎหมายใน ค.ศ.1991 (พุทธศักราช 2534) ให้อำนาจรัฐกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาเมืองที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำผังเมืองให้สอดคล้อง เน้นกิจกรรมการสร้างงานในเขตเมืองที่มีปัญหาพิเศษ

ปัจจุบันกฎหมายยังมีการปรับปรุงให้ตอบรับกับนโยบายการพัฒนาระบบการผังเมืองที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นเอกภาพ มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเอกชนมากขึ้น รัฐเป็นผู้กำหนดเกณฑ์กลางสำหรับท้องถิ่นทั่วไปและกฎเกณฑ์สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การผังเมือง

อยู่ในหลักการของการมีดินแดนที่เป็นทรัพย์สมบัติส่วนรวมของชาติ มีองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการองค์กรของรัฐเป็นผู้ประสานงานเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยไม่เลือกปฏิบัติ คุ้มครองธรรมชาติและภูมิทัศน์ สร้างความสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การดำเนินการตามหลักการนี้ มีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นกฎเกณฑ์ทางด้านการผังเมือง สำหรับการจัดการด้านผังเมืองให้เป็นเอกภาพ กฎเกณฑ์ทางด้านการผังเมืองจำแนกเป็นส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ กฎเกณฑ์ระดับรัฐส่วนที่ใช้ในการจัดทำและบังคับตามผังเมืองแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับทั่วไปและกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับพื้นที่พิเศษ

1. กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับทั่วไปมีหลายลักษณะ แต่ละลักษณะมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้แก่[4]

(1) กฎเกณฑ์ระดับชาติที่ออกโดยรัฐสภาในพื้นที่นอกเขตเกษตรกรรมเกี่ยวกับเรื่องการใช้ที่ดิน เส้นทางคมนาคม อาคารและสิ่งก่อสร้าง สถาปัตยกรรม มีเนื้อหาเกี่ยวกับที่ตั้ง และการเดินทางเข้าออกที่คำนึงถึงความปลอดภัยที่ตั้งและจำนวนอาคารสิ่งก่อสร้างที่แสดงถึงความหนาแน่นบนพื้นที่ลักษณะอาคารสิ่งก่อสร้างทีมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ในเรื่องขนาด รูปแบบ ความสูง

(2) ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นภาระจำยอมในเรื่องเกี่ยวกับการทำนุบำรุงทรัพย์มรดกทางธรรมชาติ วัฒนธรรมและการกีฬา การใช้ทรัพยากรและสาธารณูปโภค ความมั่นคงของชาติ การสาธารณสุขและความสงบเรียบร้อย ทางเข้าเมือง และภาระจำยอมตามกฎหมายอื่น เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ ชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น

(3) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการผังเมือง เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการใช้ที่ดินกับสิ่งแวดล้อม และเพื่อความเป็นเอกภาพของสังคม มีเนื้อหาตามหลักการในกฎหมายผังเมืองที่ระบุว่าดินแดนของประเทศฝรั่งเศสเป็นทรัพย์มรดกของชาติ ท้องถิ่นบริหารจัดการการใช้ประโยชน์โดยประหยัด คำนึงถึงสภาพแวดล้อม สร้างความสมดุลบนพื้นที่

2. กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับพื้นที่พิเศษ เป็นกฎเกณฑ์ตามหลักการผังเมืองในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น พื้นที่ธรรมชาติที่เปราะบาง ได้แก่ ภูเขา ชายทะเล เขตรอบท่าอากาศยาน เป็นต้น รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรการให้ท้องถิ่นปฏิบัติ หากมีข้อขัดแย้ง คำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายอยู่ที่รัฐ มีมาตรการและกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

(1) กฎหมายบังคับพื้นที่พิเศษได้แก่ ภูเขา ชายฝั่งทะเล และรอบท่าอากาศยาน

เขตภูเขาเป็นพื้นที่ทิวทัศน์ธรรมชาติงดงาม เป็นเป้าหมายของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แต่ในหลักการผังเมืองแล้ว การเข้าไปใช้ประโยชน์โดยปราศจากการระมัดระวังเป็นการคุกคามต่อธรรมชาติที่เป็นสมบัติของส่วนรวม การคุ้มครองครอบคลุมถึงสิ่งที่กระทบกับธรรมชาติและวัฒนธรรมของผู้อาศัยในพื้นที่โดยรอบด้วย

เขตชายฝั่งทะเล มักมีชุมชนอยู่อาศัย เพื่อรักษาธรรมชาติมิให้ชุมชนขยายตัวเป็นเมืองทำลายความงามและธรรมชาติของทะเล การพิจารณาขยายพื้นที่ของเมือง ศาลปกครองพิจารณา

---

[4] Jean-Bernard Auby, Hugues Perinet – Marquet,op.cit (1992) .pp 422.

จากขนาดพื้นที่ของโครงการ และที่ตั้งของสถานที่ที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม กำหนดแนวเขตห้ามก่อสร้างจากชายฝั่ง

บริเวณรอบท่าอากาศยาน มีหลักเกณฑ์ควบคุมเสียงรบกวนห้ามหรือจำกัดการก่อสร้างการให้การช่วยเหลือประชากรที่ได้รับผลกระทบ กำหนดภาษีเพื่อป้องกันหรือลดมลพิษทางเสียงที่เรียกเก็บจากกิจกรรมทั้งก่อให้เกิดมลพิษ

(2) การใช้พื้นที่ชุมชนใหม่ มีการนำมาใช้หลังจาก ค.ศ.1960 (พุทธศักราช 2503) เมื่อบางพื้นที่มีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว ภายในนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งมิใช่เพียงเรื่องการใช้ที่ดินเท่านั้น แต่เป็นการจัดระบบชุมชนเมืองโดยการร่วมมือระหว่างเทศบาลบริหารจัดการเมืองที่กำลังพัฒนาลักษณะการจัดการ เป็นการรวมพื้นที่เมืองหรือรวมกิจกรรมของเมืองหรือตั้งองค์กรบริหารร่วมกันก็ได้

(3) โครงการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นโครงการที่อยู่เหนืออำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพื้นที่มีคุณต่อส่วนรวม ตอบรับประชากรที่ด้อยโอกาสเสนอให้มีการจัดทำโดยส่วนกลาง ภาค จังหวัด ท้องถิ่นหรือกลุ่มท้องถิ่น

(4) แผนการเน้นคุณค่าทางทะเล เพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเลและคุ้มครองชายฝั่งเป็นแผนที่จัดทำโดยส่วนกลาง บังคับใช้โดยกฤษฎีกามีอำนาจเหนือผังเมืองระดับท้องถิ่น

(5) แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นแผนกำหนดเป้าหมายหลักของรัฐบาลในเรื่องแนวทางการใช้ที่ดิน ที่ตั้งของโครงการขนาดใหญ่ โครงข่ายเส้นทางคมนาคม การพิทักษ์คุ้มครองเขตพื้นที่พิเศษ แผนนี้สอดคล้องกับการพัฒนาของสหภาพยุโรปด้วย แม้จะมีลักษณะเป็นผังภาค แต่บังคับเฉพาะพื้นที่ในภาค มิใช่พื้นที่ภาคทั้งหมด จัดทำโดยการร้องขอของภาคและปรึกษากับสภาเศรษฐกิจและสังคมระดับภาค

ในส่วนของ แผนและผังเมืองมีพื้นที่ทางการปกครองที่แบ่งเป็นภาค จังหวัด และเทศบาล (communes) แต่ไม่มีกฎหมายผังเมืองระดับประเทศ ภาค จังหวัด หรือเทศบาลตามระดับการปกครอง แต่มีแผนเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในระดับภาค (schemas regionaux d amenagement) เป็นกรอบการพัฒนาการจัดทำผังเมืองมีในพื้นที่ 2 ระดับ คือ ระดับเหนือเทศบาล และระดับเทศบาล ระดับเหนือเทศบาล จัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และผังเมือง ส่วนระดับเทศบาลจัดทำเป็นแผนผังการครอบครองพื้นที่ (POS) ซึ่งใน ค.ศ. 2001 (พุทธศักราช 2544) เปลี่ยนแปลงเป็นแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) และผังเมืองท้องถิ่น (PLU) แทนแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ใช้แทน SDAU เป็นการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ของท้องถิ่น เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ประชากรที่อยู่อาศัย การขนส่ง พาณิชยกรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นแผนในระดับเหนือท้องถิ่นที่แต่ละท้องถิ่นกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน การบังคับใช้ SCOT เกิดขึ้นเมื่อสภาที่ประชุมมีมติรับรอง และแจ้งไปยังท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกแล้ว รวมทั้งต้องมีการจัดพิมพ์

เผยแพร่ด้วย SCOT ไม่มีผลโดยตรงต่อการออกใบอนุญาตการใช้ที่ดิน แต่การออกใบอนุญาตของท้องถิ่นต้องไม่ขัดแย้งกับ SCOT

ผังเมืองเทศบาล (PLU) เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงผังการใช้ที่ดิน (POS) แต่ผังการใช้ที่ดิน (POS) ที่ได้ประกาศใช้ไปก่อนหน้านี้ และยังไม่หมดอายุ ให้มีผลใช้อยู่ต่อไป PLU มีลักษณะเป็นภาพรวมของเมืองที่อาจคลุมพื้นที่หลายเทศบาลไว้ แต่ต้องเป็นพื้นที่ติดต่อกัน ส่วน POS เป็นกฎเกณฑ์ด้านการใช้ที่ดิน ซึ่งเนื้อหาสาระใน PLU ประกอบด้วย

1) หลักการและเหตุผล ซึ่งเป็นเรื่องของการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่นำไปสู่การจัดทำโครงการใน PLU

2) โครงการบริหารการจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (PADD) ระบุแนวทางการจัดการการใช้พื้นที่ที่ต้องพัฒนาขึ้นมาใหม่ การฟื้นฟู การปฏิบัติเพื่อสิ่งแวดล้อม

3) แผนที่และแผนผัง แสดงลักษณะกายภาพของเมืองในเขต PLU แบ่งเป็นเขตเมือง เขตที่จะพัฒนาเป็นเมืองในอนาคต เขตเกษตรกรรม เขตธรรมชาติและป่าไม้

4) ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ แบ่งเป็น 5 หมวด คือ หมวดทั่วไป เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการแบ่งพื้นที่และกฎเกณฑ์อื่นๆ หมวดบทบัญญัติสำหรับเขตเมืองปัจจุบัน เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การบังคับใช้ในเขตเมือง เงื่อนไขต่างๆ ทางพื้นที่มีการพัฒนาปัจจุบัน หมวดบัญญัติสำหรับเขตพัฒนาเมืองในอนาคตเป็นเขตที่กำหนดการพัฒนาในอนาคต แม้ไม่มี SCOT ครอบคลุม กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับเขตเกษตรกรรม เพื่อให้สิ่งปลูกสร้างมีได้เฉพาะเพื่อการทำประโยชน์ทางเกษตรกรรม กฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับเขตธรรมชาติและป่า กรณีที่ไม่มี SCOT เขตธรรมชาติและป่าจะไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์การบังคับได้ แต่ถ้ามี SCOT จะมีเงื่อนไขที่พิทักษ์มากขึ้น

5) ภาคผนวกประกอบด้วยข้อมูลที่สนับสนุนการออกกฎเกณฑ์และเอกสารอื่นอีกหลายประเภท

สำหรับขั้นตอนการจัดทำผังเมืองเทศบาล (PLU) ซึ่งผังเมืองเทศบาลจะมีขึ้นได้โดยการริเริ่มของท้องถิ่นเอง นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมการจัดทำมีขั้นตอน คือ กำหนดให้มีการออกผังเมืองเทศบาล สภาเทศบาลเป็นผู้มีมติกำหนดการจัดทำผังเมือง โดยติดประกาศให้ประชาชนและหน่วยราชการทราบ มีการปรึกษากับหน่วยงานรัฐและหน่วยงานอื่น โดยท้องถิ่นอาจขอให้หน่วยงานรัฐเข้ามาช่วยทำ PLU กรณีที่ยังไม่มี SCOT อาจขอองค์กรมหาชนเข้ามาร่วมให้คำปรึกษาได้ นอกจากนี้คณะทำงานที่ แต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนสภาภาค สภาจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ คณะทำงานนี้จะต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสีย และต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้กำกับของนายกเทศมนตรีและในการประชุมแสดงความเห็น เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของท้องถิ่น การประกาศรับรอง PLU โครงการใน PLU จะปิดประกาศเป็นเวลา 1 เดือน และส่งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภาครัฐ รวมทั้งท้องถิ่นข้างเคียงเพื่อร่วมให้ความเห็น หากไม่เห็นชอบภายใน 3 เดือน ถือว่าให้ความเห็นชอบใน PLU นั้น

ในด้าน การรับฟังความคิดเห็นประชาชนดำเนินการโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่แต่งตั้งโดยศาลปกครองทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นจาก PLU ที่ปิดประกาศแล้วอย่างน้อย 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการรับรอง PLU ความคิดเห็นประชาชนนำไปสู่การแก้ไข PLU ซึ่งต้องไม่เป็นการแก้ไขในหลักการสำคัญ ส่วนการประกาศรับรอง PLU จะประกาศให้ประชาชนทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่นทราบ สำหรับการบังคับใช้ กรณีที่มี SCOT การบังคับใช้ PLU จะมีผลตั้งแต่แจ้งมติไปยังสำนักงานจังหวัดและตั้งแต่วันที่มีมติประกาศเป็นต้นไป สำหรับกรณีที่ยังไม่มี SCOT บังคับใช้ PLU จะมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 เดือนหลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงนาม ประกาศใช้แล้ว

PLU มีผลทางกฎหมายเมื่อมีการประกาศใช้แล้ว ท้องถิ่นจะต้องระวังไม่ให้การก่อสร้างใดขัดกับ PLU ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจในการชะลอการอนุญาตต่าง ๆ ถ้าเห็นว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตาม PLU การชะลอมีระยะเวลา 2 ปี แต่ถ้าจะขยายเวลาต้องไม่เกิน 3 ปีนับจากเริ่มต้น หากผู้ขออนุญาตจะคัดค้านการชะลอการอนุญาต ต้องร้องไปยังศาลปกครอง ฝ่ายปกครองผู้ชะลอการอนุญาตจะต้องมีเหตุผลพิสูจน์ได้ซึ่งเป็นข้อมูลและกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผังเมือง การแก้ไขเปลี่ยนแปลง PLU เป็นกลไกในการประเมินผลจากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคมาปรับปรุงแก้ไข PLU ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีผังเมือง ไม่ว่าจะเป็น PLU หรือ POS ให้นำกฎเกณฑ์ข้อบังคับระดับชาติ (RNU) หรือ ข้อจำกัดการก่อสร้าง ซึ่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างได้เฉพาะในเขตที่เป็นเมืองไปแล้วเท่านั้น สำหรับในเรื่องเอกสารผังเมืองท้องถิ่น (Carte Communale) ซึ่งท้องถิ่นที่ไม่มี POS หรือ PLU จะจัดทำเอกสารที่เรียกว่าผังเมืองท้องถิ่น (Carte Communale) ขึ้นใช้แทนส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นที่ยังคงเป็นชนบทหรือยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองได้เอง เดิมเป็นเพียงการกำหนดทิศทางการใช้พื้นที่เท่านั้น ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ปัจจุบันมีลักษณะเป็นผังเมืองท้องถิ่นฉบับย่อ ซึ่งต้องสอดคล้องตอบรับกับ SCOT

สำหรับกลไกการนำผังเมืองไปปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้จะประกอบด้วยกลไก 3 ประการ คือ

1. กลไกของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน รัฐอาจใช้วิธีเวนคืน วิธีบังคับซื้อถ้าเป็นการเวนคืนต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับผังเมืองในระดับชาติ (SCOT) หรือระดับท้องถิ่น (PLU) กระบวนการพิจารณาว่าเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ในกระบวนการเวนคืนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ แล้วทำการศึกษารายละเอียดชี้แจงให้ประชาชนรับทราบเหตุผลความจำเป็น ลักษณะและขนาดโครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชน แนวทางการแก้ไข จากนั้นทำประชาพิจารณ์โดยมีคณะกรรมการดำเนินการไต่สวน ซึ่งเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียจากโครงการสรุปผลพร้อมความเห็นที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับเสียงส่วนใหญ่ของผู้ออกความเห็นก็ได้ เพื่อประกาศรับรองว่าเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง จึงจะดำเนินการเวนคืนได้คำรับรองนี้มีอายุ 1 ปี ซึ่งนอกจากการเวนคืนทางกระบวนการปกครองแล้ว การเวนคืนยังทำได้โดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม ด้วยการออกคำสั่งเวนคืนแล้วจ่ายค่าทดแทน ถ้ายังไม่มีการจ่ายค่าเวนคืน

ผู้ครอบครองยังคงมีสิทธิ์อยู่ต่อไป การจ่ายทดแทนถ้าตกลงกันไม่ได้ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้กำหนด ส่วนการบังคับซื้อเป็นการทำให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยองค์กรภาครัฐ เมื่อพิจารณาเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรมีการประกาศขาย รัฐจะใช้อำนาจบังคับซื้อในราคาที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

2. เงินสนับสนุนด้านการผังเมือง ได้แก่เงินจากภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามการพิจารณาของ “คณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงเพื่อเมืองและการพัฒนาสังคมในเขตชุมชน” จาก “กองทุนเพื่อช่วยเหลือด้านนโยบายเมือง” โดยสนับสนุนการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลและองค์กรมหาชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย สุขอนามัย การป้องกันอาชญากรรม เงินสนับสนุนร้อยละ 30 จะนำไปใช้เพื่อการศึกษาวิจัย ส่วนอีกร้อยละ 70 ใช้เพื่อดำเนินการและนอกจากเงินสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว ยังมีเงินจากภาษีต่าง ๆ เงินสนับสนุนจากการจัดเขตบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (ZAC) ในกฎหมายผังเมือง ได้กำหนดการจัดเก็บภาษีเพื่อการโยธาไว้อีก 2 ประเภท คือ จัดเก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น เขตธรรมชาติเปราะบาง ภาษีเพื่อดำเนินงานสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และภาษีจากการจัดทำปัจจัยทางโยธาเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาคเอกชน เช่น ทางเดิน ท่อแก๊ส พื้นที่ปลูกต้นไม้ เป็นต้น

3. โครงการการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อให้โครงการในพื้นที่มีการประสานกันอย่างเป็นระบบ ตอบสนองนโยบายของท้องถิ่นทางด้านการผังเมือง โครงการที่สำคัญได้แก่ การจัดสรรที่ดิน การฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมและการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ร่วมกันในกรณีที่รัฐใช้กลไกของการจัดสรรที่ดินเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองด้วยการระบุว่าการจัดสรรที่ดินที่มีพื้นที่ปลูกสร้างเกิน 3,000 ตารางเมตร ในพื้นที่ไม่มี PLU จะต้องทำการศึกษาผลกระทบแนบท้ายด้วย สำหรับการฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม เป็นการริเริ่มของรัฐหรือเอกชนก็ได้ โดยเจ้าของอาคารจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน กฎหมายปี 1977 (พุทธศักราช 2520) กำหนดให้มีการศึกษาประเมินคุณค่าของย่านชุมชนเดิม โดยจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในชุมชนเมือง” (FAU) ขึ้น ต่อมาเปลี่ยนเป็น “กองทุนเพื่อสังคมเมือง” (FSU) การฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมของเมืองมีหลักการที่สำคัญ คือ กำหนดนโยบายเมือง ซึ่งครอบคลุมประเด็นปัญหาและกลไกการแก้ปัญหาของเมืองมิติต่างๆ ได้แก่ การบูรณะอสังหาริมทรัพย์ โดยการทำให้ทันสมัยหรือรื้อถอน รัฐให้การสนับสนุนให้เจ้าของจัดการเอง แต่ถ้าขัดขืน รัฐเวนคืนได้ นอกจากการบูรณะแล้วยังมีการควบคุมความมั่นคงและสาธารณสุขสำหรับอาคารที่เก่าแก่ทรุดโทรม นอกจากนี้ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ร่วมกัน (ZAC) เป็นการกำหนดเขตขึ้นมาใหม่โดยองค์กรภาครัฐหรือองค์กรมหาชนตัดสินใจเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่เพื่อประโยชน์ที่เกิดขึ้น ผู้ริเริ่มคือภาครัฐก่อนที่จะกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตบริหารจัดการร่วม จะต้องมีการศึกษาล่วงหน้าถึงผลดีผลเสียด้านต่าง ๆ เมื่อกำหนดเขตพัฒนาร่วมนี้แล้ว แต่ละท้องถิ่นมีสิทธิในการชะลอการอนุญาตก่อสร้างที่เห็นว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ZAC

ในด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่ง ได้แก่

1. เอกสารรับรองด้านการผังเมือง เป็นเอกสารที่ออกโดยท้องถิ่นเพื่อรับรองการขออนุญาตก่อสร้างว่าสามารถกระทำได้โดยไม่ถูกเปลี่ยนแปลงจากกฎหมายที่ออกมาภายหลัง อย่างน้อยก็ระยะเวลาหนึ่ง เอกสารรับรองด้านการผังเมืองมี 2 ประเภท คือ รับรองทั่วไป และเอกสารรับรองในรายละเอียด การออกใบรับรองหรือไม่ออกใบรับรองหรือไม่ออกใบรับรอง ต้องมีข้อมูลสนับสนุนเพราะหามีการฟ้องรับต่อศาลปกครอง ผู้ออกใบอนุญาตต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

2. ใบอนุญาตก่อสร้าง เป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้ที่ดินทางผังเมือง มีกฎเกณฑ์ที่ต้องพิจารณามากมาย เช่น ลักษณะของการก่อสร้าง คุณสมบัติขออนุญาต สถานที่ตั้งสำหรับพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างที่มีขึ้นใหม่หรือบนพื้นที่เดิมที่มีอยู่แล้ว การก่อสร้างที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตได้แก่ การก่อสร้างเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การติดตั้งบริการสาธารณะการก่อสร้างเล็กน้อย เช่น ซ่อมแซมผนังอาคาร เป็นต้น

กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่กฎเกณฑ์ทางด้านผังเมือง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกฎหมายที่กำหนดกระบวนการเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งการออกใบอนุญาตก่อสร้างในระดับท้องถิ่นที่มี POS หรือ PLU หรือ Carte Communale นายกเทศมนตรี หรือ ผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกใบอนุญาตในนามของรัฐ แต่บางกรณีเช่นอาคารสูง อาคารพาณิชย์ อาคารสำนักงานพื้นที่มากกว่า 1,000 ตารางเมตร อุตสาหกรรม การออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนการพิจารณาคำขอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด บางกรณีต้องมีรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น การก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ต้องประชาพิจารณ์และทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินกรณีอื่น ได้แก่ ใบอนุญาตรื้อถอน ใบอนุญาตตั้งแค้มป์คาราวานใบอนุญาตก่อสร้างในเขตธรรมชาติ ใบอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ใบอนุญาตรื้อถอน จะได้รับการอนุญาตรื้อถอนในเขตเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป ในรัศมี 50 กิโลเมตรรอบนครปารีส หรือบริเวณที่มีปัญหาด้านสุขอนามัย การออกใบอนุญาตพิจารณาจากประโยชน์ที่สังคมได้รับ การรักษาไว้ซึ่งมรดกทางสถาปัตยกรรมและชุมชน การออกใบอนุญาตรื้อถอนเป็นไปตามหลักการเดียวกับการออกใบอนุญาต การอนุญาตตั้งแค้มป์ คาราวาน จะทำไม่ได้ในเขตทางหลวงสาธารณะ บริเวณชายฝั่งทะเลระยะ 100 เมตร บริเวณพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ อนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อม สำหรับในท้องถิ่น จะห้ามด้วยเหตุผลด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย ความสวยงาม หรือการคุ้มครองภูมิทัศน์ของเมือง

การอนุญาตก่อสร้างในเขตธรรมชาติ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตัดโค่นต้นไม้ การก่อสร้างที่มากกว่า 1 ใน 10 ของพื้นที่ การอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์กำหนดให้ห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าต้องได้รับอนุญาตตามระบบพิเศษ ซึ่งมิใช่ตามระบบผังเมือง

ดังนั้น กฎหมายผังเมืองจึงได้นำมาประมวลไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายผังเมือง ได้แก่ พื้นที่การค้าเกินกว่า 300 ตารางเมตร สถานที่จำหน่ายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง โรงแรมที่มากกว่า 30 ห้อง โรงภาพยนตร์มากกว่า 1,500 ที่นั่ง ผู้ออกใบอนุญาตได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยการโยธาด้านพาณิชย์ประจำจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาตามหลักการผังเมืองประกอบกฎเกณฑ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยวิธีการวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจของผู้บริโภคการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ การบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และเติบโตของชุมชน ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อนุญาตและนำเรื่องสู่ศาลปกครองเกณฑ์การพิจารณาอยู่ที่ว่าโครงการนั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาการล่มสลายของผู้ค้ารายย่อยและความสิ้นเปลืองด้านการโยธาในปี ค.ศ. 1992 (พุทธศักราช 2535) เพิ่มเกณฑ์เกี่ยวกับความโปร่งใส โดยกำหนดให้เปิดเผยคำตัดสินต่อสาธารณะและปรึกษากับจังหวัดข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบด้วย

3.2 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมืองรวม

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ทางด้านการวางผังเมืองมาตั้งแต่เริ่มมีการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คนจากยุโรปมาที่ทวีปอเมริกาเหนือในศตวรรษที่ 17 การเพิ่มของประชากรในเมืองใหญ่ ๆ เช่น นครนิวยอร์คและเมืองอื่นๆ ที่อยู่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศในศตวรรษต่อๆ มาจนเกิดความแออัดยัดเยียดของประชากรเมืองทำให้เกิดความเคลื่อนไหวจากภาครัฐที่จัดระเบียบการใช้ที่ดินและกายภาพของเมืองเพื่อส่งเสริมกิจกรรมของเศรษฐกิจและแก้ปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนเกิดเป็นวิธีปฏิบัติทางการผังเมืองและเกิดกฎหมายผังเมืองที่ทำให้การนำผังไปปฏิบัติได้ผลในปัจจุบัน พัฒนาการนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพัฒนาการด้านการบริหารการปกครองและพัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอย่างแยกไม่ออก ดังนั้นการศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง จะทำให้เห็นแนวความคิดการบริหารการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการวางแผนและผัง การบริหารแผนและผัง การนำผังไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนจะทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมืองของไทยในด้านหลักการ แนวคิด วิธีการวางและจัดทำ และดำเนินให้เป็นไปตามผังเพื่อพัฒนาระบบการผังเมืองของไทยต่อไป

(ก) การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างมากในโลกทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม และวัฒนธรรม นอกจากการเป็นประเทศมหาอำนาจที่โดดเด่นเพียงหนึ่งเดียวในโลกปัจจุบันแล้ว ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศก็สลับซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษเฉพาะไม่เหมือนกับชาติใด ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้เพื่อประกาศอิสรภาพจากการเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร การมีประชากรที่หลากหลายเชื้อชาติซึ่งอพยพมาจากส่วนต่าง ๆ ของโลกตั้งแต่ในอดีตจนปัจจุบัน จนเกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะของอเมริกันชนและในที่สุด

ประเทศที่ปกครองในระบอบสหพันธรัฐแห่งแรกของโลกซึ่งเพิ่งประกาศเอกราชเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 ก็พลิกตัวเองให้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจได้อย่างในปัจจุบัน[5]

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการจัดวางโครงสร้างอำนาจ และการปกครองประเทศที่สำคัญ ๆ ไว้ 6 ประการ ได้แก่ การปกครองภายใต้กฎหมาย (Rule of Law) รัฐบาลมีอำนาจจำกัด (Limited Government) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) การแย่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุล (Separation of Powers with Check and Balance) รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federalism) และระบบสภานิติบัญญัติสองสภา (Bicameralism)

หลักการข้างต้นนี้ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสาธารณรัฐ ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี (President) ที่ได้รับการเลือกตั้งจากคณะผู้เลือกตั้งและประชาชน อำนาจอธิปไตยแยกจากกันโดยเด็ดขาดเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบ) ในด้านสิทธิและเสรีภาพนั้น ประชาชนต้องได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ และได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลอย่างเต็มที่[6]

สำหรับโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การปกครองระดับชาติ (National) หรือ สหพันธรัฐ (Federal Government) และระดับรองลงมา (Sub national Government) ซึ่งได้แก่ การปกครองของมลรัฐ (State Government) การใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 2 ระดับนี้แบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกัน ได้แก่

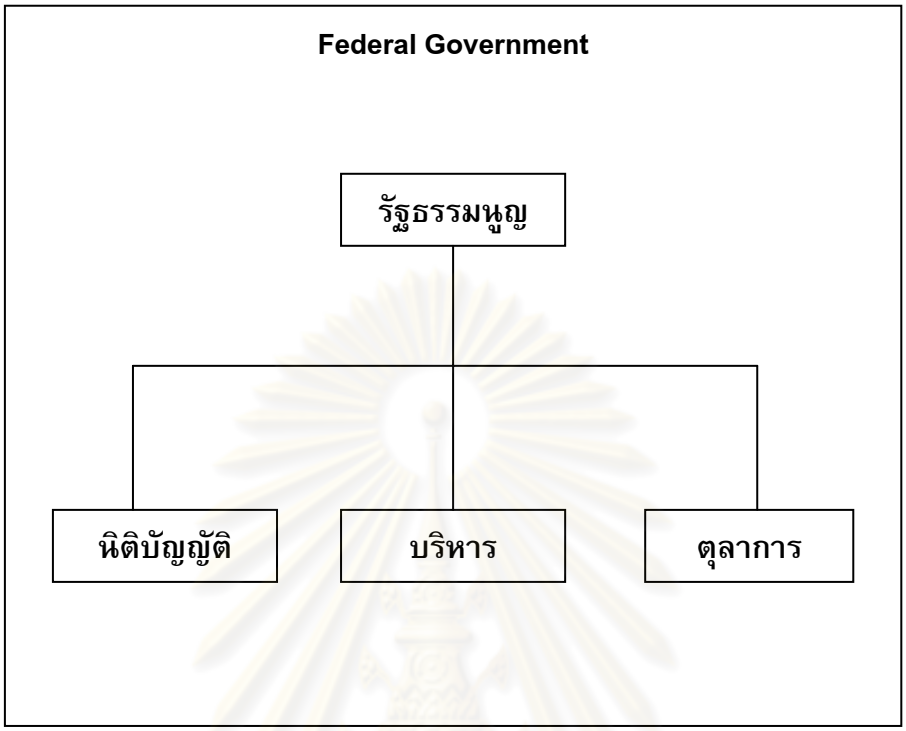
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[5] สิทธิพร ภิรมย์รื่น, การวางแผนและผังชุมชนเมือง ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา,(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) .หน้า 9.

[6] Edith M.Netter. Land use law: issues for the eighties, part II. (Washington, D.C.:American Planning Association, 1984). pp 52.

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากภาพแสดงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและตรวจสอบอีก 2 ฝ่าย ฝ่ายบริหาร (Executive) ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศหรือภายในมลรัฐ และฝ่ายตุลาการ (Judicial) ทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งที่นำมาสู่ศาล

การปกครองในระดับที่ต่ำกว่ามลรัฐ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบและไม่เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ เพราะถือหลักว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลมลรัฐสร้างขึ้น รูปแบบและอำนาจหน้าที่จะเป็นเช่นใดขึ้นอยู่กับกฎหมายของมลรัฐที่กำหนดให้ อย่างไรก็ตามสามารถที่จะแบ่งแยกประเภทของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. แบ่งตามภาระหน้าที่ ได้แก่ การพิจารณาว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นถูกจัดตั้งให้ทำหน้าที่หลาย ๆ อย่าง หรือทำหน้าที่เฉพาะด้าน

ก. องค์กรที่ทำหน้าที่หลายด้าน (General - Purpose Organization) ได้แก่ เมือง (Cities,Towns) และเคาน์ตี้ (Counties) มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชากรในเขตปกครอง

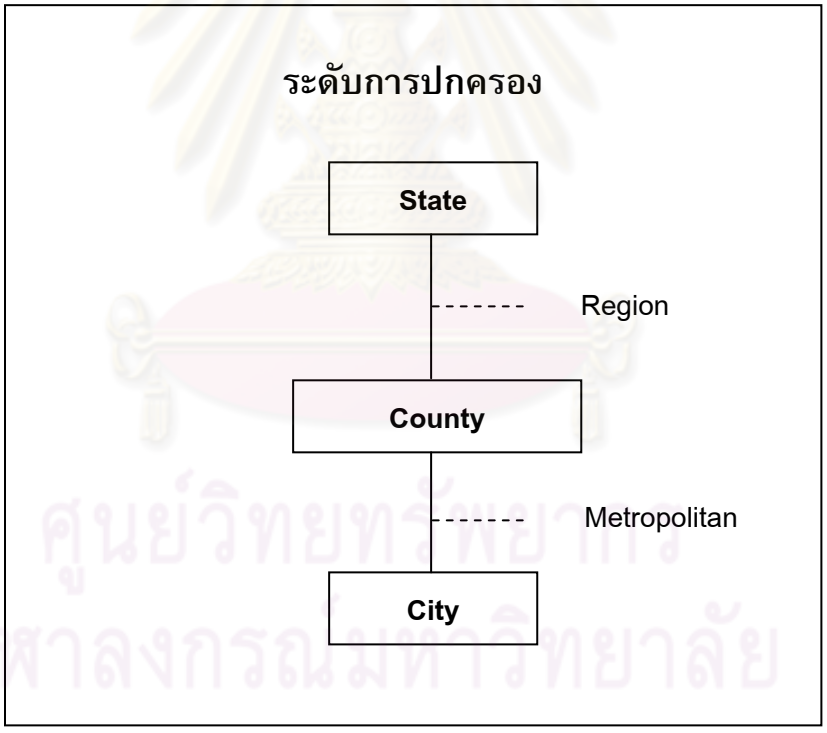
ข. องค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน (Single - Purpose Organization) ได้แก่ เขตการศึกษา (School District) เขตป้องกันสาธารณภัย เขตอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น

2. แบ่งตามสถานภาพทางกฎหมาย

ก. หน่วยการปกครองที่เป็นบรรษัท (Municipal Corporations) มลรัฐเป็นผู้ประกาศจัดตั้งโดยตราเป็นกฎบัตร (Charter) ให้ปกครองตนเอง (Self Government) ประเภทนี้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ในกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎบัตรบัญญัติไว้ ได้แก่ city,town,village borough

ข. หน่วยการปกครองที่เป็นกึ่งบรรษัท (Quasi - Corporations) เป็นหน่วยปกครองที่จัดตั้ง โดยมลรัฐเช่นเดียวกัน แต่เป็นการตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่แทนมลรัฐในการทำภารกิจที่เป็นของมลรัฐ ได้แก่ เคาน์ตี้ (County) ซึ่งทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เช่น งานทะเบียน การจัดเก็บภาษีที่ดิน การบำรุงรักษาถนนหนทาง การจัดการเลือกตั้ง การรักษาความสงบเรียบร้อย ทัณฑสถาน เป็นต้น

แผนภาพที่ 5 หน่วยการปกครองที่เป็นกึ่งบรรษัท (Quasi - Corporations) ทำหน้าที่แทนมลรัฐ



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาที่พิจารณาตามสถานภาพทางกฎหมายมี 2 ประเภท คือ แบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ของมลรัฐ ได้แก่ เคาน์ตี้ และแบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ปกครองตนเอง จึงจะได้แยกอธิบายการปกครองทั้ง 2 รูปแบบ

การปกครองของเคาน์ตี้

เคาน์ตี้ (County) เป็นสาขาของมลรัฐ อาณาเขตเคาน์ตี้กำหนดโดยมลรัฐและเส้นแบ่งเคาน์ตี้อาจตัดผ่านเขตปกครองของมหานครก็ได้ เนื่องจากในช่วงหลังนี้เมือง (City) ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ในยุคแรก ๆ ของการก่อตั้งประเทศ รัฐบาลมลรัฐจะให้ประชาชนภายในเขตเป็นผู้เลือกหัวหน้าหน่วยงานของเคาน์ตี้ ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายใน ภารกิจหลักของเคาน์ตี้ ได้แก่การจดทะเบียนที่ดินและการใช้ที่ดิน การสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง และบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐ ในปัจจุบันเคาน์ตี้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกหลายประการ เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการสวัสดิการสังคม เคาน์ตี้ที่อยู่ในเขตเมืองก็อาจต้องจัดทำบริการสาธารณูปการอื่น ๆ เช่น สนามบิน สวนสัตว์ สนามกีฬา ศาลาการประชุมใหญ่ ๆ เป็นต้น

ในเคาน์ตี้ที่มีภารกิจมากเกินกว่าคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งและทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Part - time) จะรับได้ มลรัฐก็อนุญาตให้มีการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้จัดการ (Elected County Executive) หรือว่าจ้างผู้จัดการ (Hire Professional Administrator) ได้ แต่มีไม่มากนักที่ใช้แบบนี้ มีบางเคาน์ตี้ก็ยุบรวม (Merge) กับองค์กรปกครองอื่น โดยเฉพาะกับ City (เช่น Indianapolis รวมกับ Merion County) และใช้รูปแบบการปกครองของ City แต่ก็มีบางแห่งที่ผสมกันทั้งแบบเก่าและแบบใหม่

การปกครองของซิตี้

ซิตี้ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตนเอง ซึ่งแตกต่างจากเคาน์ตี้ที่รับอาณัติมาจากรัฐบาลมลรัฐ ซิตี้ในประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองอยู่ 4 รูปแบบ ดังนี้

ก. รูปแบบคณะกรรมการ ประชาชนเลือกคณะกรรมการจำนวนหนึ่งปกติมักมี 5 คน และคนหนึ่งในจำนวนนี้จะถูกเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรี (Mayor) ทำหน้าที่ทางพิธีการ สมาชิกสภาเมือง (City Council) ทั้งหมดจะรับผิดชอบในการบริหารเมืองร่วมกัน

ข. รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak - Mayor Council Form) เป็นรูปแบบที่ไม่แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารเด็ดขาด นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่อำนาจบริหาร เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การจัดทำงบประมาณ เป็นอำนาจของสภา และฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิ์วีโต้

ค. รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong - Mayor Council Form) แบบนี้ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของซิตี้ จัดทำงบประมาณ และมีสิทธิ์วีโต้สภา

ง. รูปแบบนักบริหารมืออาชีพ (City - Mayor Form)

ในเมืองใหญ่ ๆ ที่มีภารกิจมาก คณะกรรมการหรือสภาเมือง จะว่าจ้างมืออาชีพมาบริหารเมือง โดยสภาเมือง (City Council) จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้ผู้จัดการเป็นฝ่ายปฏิบัติ ผู้จัดการเมืองนี้มีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายพนักงาน และเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณให้สภาพิจารณา

(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปัจจุบัน การวางผังพัฒนาชุมชนเมืองที่สำคัญที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งจะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ มีลักษณะครอบคลุม (comprehensive) ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และครอบคลุมการพัฒนาทางกายภาพในทุกๆ เรื่อง เป็นแนวนโยบายทั่วไป (general) แสดงแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่างๆ โดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่แต่ประการใด เป็นแผนระยะยาว (long range) มีการคาดการณ์ในอนาคตภายในระยะเวลา 20 - 30 ปี เป็นแผนทางกายภาพ (physical) แสดงแนวทางการพัฒนาทางกายภาพที่สะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและเป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติของเมือง (legal)

นอกจากนี้แล้ว ความมุ่งหมายของการวางผังเมืองรวมโดยทั่วไปคือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชากร (Health) ความปลอดภัยของส่วนรวม (Public Safety) การพิทักษ์ความผาสุกของส่วนรวม (Protecting the Public Welfare) เส้นทางสัญจร (Circulation) การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Provision of Services and Facilities) ความมั่นคงทางการเงินการคลังของชุมชน (Fiscal Health) ความมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Goal) และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

ในด้านองค์ประกอบของผังเมืองรวมจะมีส่วนประกอบหรือองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 อย่าง คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เส้นทางสัญจรและโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แต่สำหรับเมือง Atlanta ในมลรัฐ Georgia และเมือง Seattle ในมลรัฐ Washington ผังเมืองรวมมีองค์ประกอบมากกว่า 10 อย่าง แต่ที่สำคัญที่สุดคือผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของเมือง ซึ่งทำขึ้นมาจากวิสัยทัศน์และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ ขององค์ประกอบที่ระบุไว้ในผัง

ในการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ส่วนที่สำคัญมากส่วนหนึ่งนอกเหนือจากการวางผังพัฒนาสาขาต่าง ๆ แล้ว ก็คือ การวางผังการใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต อาจกล่าวได้ว่าผังการใช้ที่ดินเป็นเครื่องทางกายภาพที่จะทำให้เมืองมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางที่วางไว้ โดยทั่วไปการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินของท้องถิ่นมีอยู่ 2 แนวทางคือ

1. การลงทุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมือง (Public Capital Investment) การลงทุนก่อสร้างพื้นฐานมีผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปแบบของการใช้ที่ดินบางส่วนของเมืองและยังมีอิทธิพลต่อรูปแบบการพัฒนาที่ดินของเอกชน นั่นคือทำให้ที่ดินบางส่วนมีความสามารถเข้าถึง (Accessibility) ได้มากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

2. การควบคุมของภาครัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน (Public Contro Over the Use of Privately Owned Land) เป็นการห้ามสิ่งที่รัฐไม่ต้องการให้ก่อสร้างทั้งหมด โดยรัฐจะกำหนดว่าจะอนุญาตให้ก่อสร้างอะไรบ้างและห้ามก่อสร้างอะไรบ้างในเมือง

เมื่อผังการใช้ที่ดินมีความสำคัญต่อการพัฒนาของเมืองในอนาคต การควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังจึงมีความจำเป็น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมการใช้ที่ดิน (Land Use Control) ที่เมืองต่างๆ ใช้อยู่มีหลายรูปแบบ ที่ใช้กันโดยทั่วไป คือ ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulations) และข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อบัญญัติควบคุมย่าน เช่น การพิจารณาตรวจสอบผังบริเวณ (Site Plan Review) และการอนุรักษ์โบราณสถาน (Historic Preservation) ซึ่งในการศึกษานี้จะพิจารณารายละเอียดรูปแบบหลักของการควบคุมการใช้ที่ดิน 2 ประเภท คือ

1. ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulations)

ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดินเป็นรูปแบบของการควบคุมการใช้ที่ดินที่เก่าแก่ที่สุดตั้งแต่ ต้นศตวรรษที่ 19 เป็นการใช้อำนาจของเทศบาลในการควบคุม (Police Power) ภายในกรอบของอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาจากมลรัฐ ข้อกำหนดนี้เป็นการควบคุมสภาพและลักษณะภายในพื้นที่ดินแปลงใหญ่แปลงหนึ่ง หรือบล็อกหนึ่งที่มีขนาดหนึ่งและสามารถแบ่งแยกไปเป็นแปลงที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคาร ก่อนที่เจ้าของที่ดินจะนำไปขายหรือพัฒนาที่ดินได้ จะต้องให้เทศบาลพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติแผนผังการแบ่งแปลงที่ดินก่อน

ข้อบัญญัติ (Ordinance) ระบุว่าอย่างน้อยที่สุดต้องแสดงแนวถนน แนวเขตแปลงที่ดินและ แนวเขตทาง (Right of Way) สำหรับการวางสาธารณูปโภค สาธารณูปการอื่น และระบุว่าจะต้องทำการปรับปรุงที่ดินอะไรบ้างก่อนที่จะขายแปลงที่ดินได้ ดังนั้นชุมชนจึงสามารถบังคับให้เจ้าของทรัพย์สิน ก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการภายในให้อยู่ในสภาพและระดับที่เหมาะสมที่จะเชื่อมต่อกับระบบของเทศบาล และการแบ่งแปลงที่ดินจะต้องให้เหมาะสอดคล้องกับผังแม่บทในการพัฒนาของชุมชนและข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)

2. ข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)

โดยทั่วไปข้อกำหนดนี้จัดทำโดยนักผังเมืองในหน่วยงานเทศบาลของชุมชนหรือโดยบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการวางผัง (Planning Consultants) เอกสารนี้จะมีสถานภาพทางกฎหมายในการใช้บังคับ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของชุมชนได้ผ่านมาตรการและประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการแล้ว ซึ่งข้อบัญญัติควบคุมย่านประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ แผนที่ซึ่งแบ่งชุมชนออกเป็นย่าน (Zone) ซึ่งต้องให้รายละเอียดจนสามารถระบุได้ว่า ที่ดินแปลงใดตั้งอยู่ในย่านใด และเนื้อเรื่องหรือคำบรรยาย (Text) ซึ่งระบุและให้รายละเอียดค่อนข้างมาก ว่าอะไรที่สามารถก่อสร้างได้ในย่าน และสามารถใช้อาคารทำประโยชน์อะไรได้บ้าง สำหรับรายการที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจประกอบด้วย

2.1. ข้อกำหนดของการวางผังบริเวณ (Site Layout Requirement) รวมถึงขนาดที่ดินขั้นต่ำ หน้ากว้างและความลึกของแปลงที่ดิน ระยะห่างต่ำที่สุด (Minimum Setback) ซึ่งเป็นระยะห่างจากโครงสร้างหรืออาคารต่ำสุด ไปยังด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง ของเส้นแนวเขตแปลงที่ดิน ปริมาณร้อยละมากที่สุดของที่ดิน ซึ่งจะก่อสร้างอาคารได้หรือถูกปกคลุมด้วยอาคาร การวางแนวช่องการเดินรถหรือการตัดขอบบาทวิถี (Curb Cut) ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถ การทำรั้วหรือฉากกั้น ขนาดและตำแหน่งที่ตั้งป้ายและอื่น ๆ

2.2 ข้อกำหนดของลักษณะโครงสร้างอาคาร (Requirement of Structure Characteristics) อาจรวมถึงระยะความสูงที่สุดของอาคาร (maximum height) จำนวนชั้นที่มากที่สุด จำนวนพื้นที่อาคารมากที่สุด ซึ่งมักกำหนดเป็นรูปอัตราส่วนของพื้นที่อาคารต่อเนื้อที่ดิน (Floor Area Ratio หรือ FAR) ที่ระบุอัตราส่วนที่อนุญาตให้สร้างได้สูงสุดระหว่างพื้นที่อาคาร (Floor Area) กับเนื้อที่ดิน (Site Area)

2.3 ประเภทของการใช้อาคาร (User to Which Structure May be Put) ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะระบุว่าในย่านแต่ละย่านสามารถใช้อาคารทำอะไรได้บ้าง เช่น ย่านพักอาศัย อาคารสำหรับการอยู่อาศัยอาจให้เข้าไปใช้ได้เพียงครอบครัวเดียว โดยระบุความหมายของคำว่า “ครอบครัว” และข้อกำหนดอาจระบุรายละเอียดการใช้ประเภทที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยที่อนุญาตในแต่ละย่าน

2.4 กระบวนการและวิธีการยื่นแบบขออนุญาต (Procedural Matters) ข้อกำหนดจะระบุว่า มีวิธีการพิจารณาอย่างไรว่าแผนผังอาคารสอดคล้องกับข้อบัญญัติควบคุมย่าน โดยทั่วไปผู้ตรวจอาคาร (Building Inspector) จะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน และจะปฏิเสธการออกใบอนุญาตถ้าอาคารนี้ไม่ถูกต้อง และยังต้องระบุวิธีการทั่วไปในการขออุทธรณ์ ซึ่งผู้ยื่นขอใบอนุญาตสามารถยื่นขอผ่อนผันได้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการับอุทธรณ์มักจะเป็นหน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า “คณะกรรมการอุทธรณ์การควบคุมย่าน” (Zoning Board of Appeals) หรืออาจจะขึ้นอยู่กับ “คณะกรรมการผังเมือง” (Planning Board) หรือยื่นอุทธรณ์ที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลหรือสภาเทศบาล

การกำหนดย่าน (Zoning) และข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinances) ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางจากชุมชนต่าง ๆ ในการใช้เพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน เพราะการควบคุมย่านให้อำนาจชุมชนมากพอที่จะสามารถให้บรรลุความมุ่งหมายที่ชุมชนต้องการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้ทดแทนหรือชดเชยการสูญเสียสิทธิและโอกาสของเจ้าของทรัพย์สิน แบบการเวนคืน ประสิทธิภาพของการกำหนดย่านและการควบคุมย่านแตกต่างกันออกไปในแต่ละชุมชน ประสิทธิภาพของการกำหนดย่านค่อนข้างสูงในชุมชนที่กำลังเจริญเติบโตและรูปแบบของการใช้ที่ดินยังไม่ได้ถูกกำหนดไปทั้งหมด แต่จะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ในบริเวณชุมชนเมืองเก่าหลายแห่งซึ่งมีการใช้ที่ดินไปเกือบทั้งหมดแล้ว และแทบไม่มีผลเลยในบริเวณกึ่งชนบทหรือในพื้นที่ชนบท ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดย่านมีประสิทธิภาพ คือ การทำให้เวลาของการควบคุมการใช้ที่ดินตรงหรือสอดคล้องกับการลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ

ข้อบัญญัติควบคุมย่านถูกวิจารณ์ว่าเป็นข้อบัญญัติที่ไม่ค่อยยืดหยุ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดแก่ที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดสภาพแวดล้อมเมืองที่ซ้ำซากน่าเบื่อหน่ายไม่มีความหลากหลายและไม่มีชีวิตชีวา จากการแบ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารจนเกินไป ดังนั้นในระยะต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น จนเกิดเทคนิคหลายอย่างขึ้นมาใหม่ เทคนิคเหล่านี้ได้รับการออกแบบให้การควบคุมการใช้ที่ดินความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการเจรจาต่อรองได้มากขึ้นแนวคิดพื้นฐานคือ การมีความยืดหยุ่นมากขึ้นทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเพิ่มความผาสุกของชุมชน เทคนิคที่น่าสนใจ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 8 เทคนิคการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่น

เทคนิค	สาระสำคัญ
1. การพัฒนาแบบผสมหรือรวมเป็นหน่วยเดียว (Planned Unit Development- PUD)	● พัฒนาทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นแบบการพัฒนาแบบผสมหรือรวมเป็นหน่วยเดียว เป็นการรวมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์หลายอย่างเข้าด้วยกัน ● ทรัพย์สินจะอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติอีกชุดหนึ่ง ● ความหนาแน่นอาจจะไม่ใช่แบบเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติควบคุมย่านทั่วไป
2. การโอนย้ายสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Rights- TDR)	● วัตถุประสงค์คือเน้นการพัฒนาอย่างเข้มข้นในบริเวณที่ต้องการและห้ามการพัฒนาในบริเวณที่ไม่ต้องการ มีการกำหนดบริเวณ “ให้” และบริเวณ “รับ” ● เจ้าของทรัพย์สินในบริเวณ “ให้” ที่ไม่พัฒนาทรัพย์สินไปจนเต็มตามที่กฎหมายอนุญาตอาจขายสิทธิ์ในการพัฒนา (right) ที่ไม่ได้ใช้ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในบริเวณ “รับ” ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 (ต่อ) เทคนิคการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่น

เทคนิค	สาระสำคัญ
3. การกำหนดย่านเขตพิเศษ (Special District)	● เกิดขึ้นเนื่องจากการแบ่งแยกย่านตามที่เคยทำมีเพียง 3 ย่าน คือ พักอาศัย (residential) พาณิชยกรรม (commercial) และอุตสาหกรรม (industrial) ซึ่งไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการใช้ที่ดินของสถาบันขนาดใหญ่ เช่น โรงพยาบาลและมหาวิทยาลัย ● เกิดขึ้นเนื่องจากการแบ่งแยกย่านตามที่เคยทำมีการกำหนดเขตพิเศษในลักษณะที่เป็น “overlay district” คือ วางซ้อนทับลงเหนือย่านที่กำหนดไว้เป็นพื้นฐานหรือย่านตามปกติ (regular zoning district) ● เกิดขึ้นเนื่องจากการแบ่งแยกย่านตามที่เคยทำอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินและอาคารตามความต้องการของสถาบันในเขตพิเศษนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากการแบ่งแยกย่านตามที่เคยทำ นอกจากนี้ยังอาจมีการกำหนดย่านเขตพิเศษเพื่อสนับสนุนให้เกิดความรู้สึกถึงความสำคัญของพื้นที่ (a sense of place) สำหรับผู้มีภูมิลำเนาในบริเวณนั้น ซึ่งไม่ปรากฏในนโยบายการควบคุมย่านเป็นส่วนใหญ่
4. ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบ “ผลประโยชน์ตอบแทน” หรือ “แรงจูงใจ” (Bonus or Incentive Zoning)	● ชุมชนอาจอนุญาตให้เพิ่มความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย ถ้าผู้พัฒนาที่ดินจะรวมที่อยู่อาศัยบางหน่วยสำหรับผู้เช่ารายได้น้อยและปานกลาง ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจกำหนดความสูงของอาคารสำนักงานจำกัดไว้ที่ระดับหนึ่ง แต่อนุญาตให้เพิ่มความสูงหรือจำนวนชั้นมากกว่านั้น ถ้าผู้ลงทุนจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างไว้ที่พื้น เช่น ลาน (plaza) ทางเข้าหน้าอาคาร หรือสวนสาธารณะขนาดกระเป๋า (vest pocket park) หรือบริเวณนั่งเล่น

ตารางที่ 8 (ต่อ) เทคนิคการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่น

เทคนิค	สาระสำคัญ
5. ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบรวมทุกอย่าง (Inclusionary Zoning)	● ผู้พัฒนาที่ดินที่ต้องการก่อสร้างมากกว่าจำนวนหน่วยที่กำหนดไว้จะต้องรวมจำนวนร้อยละของหน่วยที่อยู่อาศัยในจำนวนหนึ่งไว้สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและปานกลาง หรือกลุ่มอื่น ๆ ของครัวเรือนที่กำหนดไว้ ● ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนดังกล่าวมีแนวโน้มจะโยกย้ายไปยังผู้ซื้อหรือผู้เช่า คนอื่น ๆ
6. ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่ม (Cluster Zoning)	● โดยทั่วไปใช้กับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเปิดโอกาสให้ก่อสร้างบ้านในที่ดินแปลงเล็กพร้อมทั้งจัดหาพื้นที่เปิดโล่งเพื่อการใช้ประโยชน์ของชุมชน ● เป็นที่นิยมของนักวาแผนเพราะทำให้มีการรักษาพื้นที่เปิดโล่งของบล็อกไว้ได้เป็นจำนวยมากพอสมควร และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาได้หลายทาง
7. ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบควบคุมคุณสมบัติใน ในการใช้งาน (Performance Zoning)	● เป็นการควบคุมย่านโดยให้ความสำคัญกับลักษณะการทำงานหรือการใช้งานมากกว่าประเภทของกิจกรรม เช่น ผู้ประกอบการทำสีอุตสาหกรรมสามารถขออนุญาตได้ในย่านที่อยู่อาศัยถ้ามีขั้นตอนการทำงานที่สะอาด ปลอดภัยต่อสภาพแวดล้อมข้างเคียง
8. ข้อตกลงในการพัฒนา (Development Agreement)	● ไม่ต้องนำข้อบัญญัติควบคุมย่านมาใช้บังคับเพียงแต่การพัฒนานั้นต้องสอดคล้องและเป็นไปตามผังเมือง (Comprehensive Plan) ● ข้อตกลงระหว่างผู้พัฒนาที่ดินกับชุมชนจะระบุสิ่งที่ผู้พัฒนาอาจทำและรวมถึงสิ่งที่กำหนดให้ต้องทำภายในพื้นที่โครงการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 (ต่อ) เทคนิคการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่น

เทคนิค	สาระสำคัญ
9. การเก็บค่าธรรมเนียม (Exactions)	● ค่าธรรมเนียมจะคิดจากค่าใช้จ่ายที่การพัฒนานั้นก่อให้เกิดขึ้นกับชุมชน ● เทคนิคการเก็บค่าธรรมเนียมสามารถนำไปใช้ให้บรรลุคล้ายคลึงกับ Incentive zoning ได้ในระดับหนึ่ง ทั้งสองเทคนิคจะทำงานได้ผลในบริเวณที่มีแรงกดดันทางด้านการเติบโตสูงและที่ดินมีจำกัด ● ถ้าชุมชนอยากให้มีการพัฒนา ก็จะไม่ผลักภาระค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม (exactions) เพิ่มเติมให้กับเจ้าของโครงการ หรือแทนที่จะเรียกร้อยให้จ่ายค่าธรรมเนียม เทศบาลอาจเสนอให้เงินอุดหนุน (Subsidy) หรือ ลดภาษี (Tax Abatement)

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติผังเมือง

พื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกามี 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจ Eminent Domain ใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวในกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง (City Planning) และอำนาจ Police Power เป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวในกฎหมายควบคุมย่าน (Zonning Ordinance) กฎหมายจัดสรรที่ดิ (Subdivision Regulation) และกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน (Building and Housing Code) โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่มีอยู่ในธรรมนูญของมลรัฐ (State Constitution) ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislature) เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้ออกข้อบัญญัติต่างๆ โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act

จากมุมมองของรัฐบาลท้องถิ่น ข้อบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย สุขลักษณะ และสวัสดิการทั่วไปของชุมชน ซึ่งคือผลประโยชน์สาธารณะ แต่ปัจเจกบุคคลหรือเอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Property Owner) ซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิพื้นฐานที่ได้รับ

การประกันจากรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางและธรรมนูญของมลรัฐ มองในมุมกลับกันว่าข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของตน และในบางกรณียังทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลงอย่างมากหรือหมดสิ้นไป ซึ่งเท่ากับเป็นการเวนคืน (Taking) ทรัพย์สินของเอกชน

ศาลยุติธรรมหรือฝ่ายตุลาการ (Judicial Branch) จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งที่จะเข้ามาตัดสินว่าเนื้อหาสาระของกฎหมาย (Substantive Law) ที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ของรัฐบาลท้องถิ่น มีการจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่ได้สัดส่วนสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่ (Substantive Duperies) หากผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับมีน้อย แต่การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมีมากเกินสัดส่วนแล้ว ศาลจะตัดสินว่าข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีผลใช้บังคับ นอกจากนั้น ศาลจะพิจารณาถึงกระบวนการและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นด้วยว่า ได้ดำเนินไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ (Procedural Due Process) เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องมีการแจ้งให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร (to notice) แก่เจ้าของทรัพย์สิน และต้องเปิดให้เจ้าของที่ดินมีโอกาสแสดงข้อคิดเห็น หรือแสดงพยานหลักฐานคัดค้านการเวนคืน และเนื่องจากระบบกฎหมายแบบ Common Law ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่ให้อำนาจและความสำคัญแก่ฝ่ายตุลาการมาก คำตัดสินของศาลจึงถือเป็นกฎหมาย (Judge - made Law) และคดีต่อๆ มาที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องถูกผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน (The Rule of Precedent หรือ Stare Decisis) และศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกามีอำนาจกว้างขวางมาก สามารถตัดสินทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และคดีปกครองได้

สำหรับกรณีผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) จะเป็นเป้าหมายและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นควรยึดถือในการพัฒนาด้านกายภาพของชุมชน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ปรากฏอยู่ในผังเมืองรวมจะถูกอ้างโดยรัฐบาลท้องถิ่นว่าเป็น เหตุผลอันชอบธรรม (Rational Basis) ในการใช้อำนาจ Police Power ได้ ซึ่งสถานะทางกฎหมายของผังเมืองรวม แบ่งได้เป็น 3 สถานะ ดังนี้

1. ผังเมืองรวมในฐานะเอกสารแสดงนโยบายที่เป็นทางเลือก (Optional Policy Document) ในมลรัฐที่กฎหมายของมลรัฐนั้นมิได้บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมืองรวม สถานะของผังเมืองรวมจะเป็นเพียงนโยบายแสดงวิสัยทัศน์ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมาย

2. ผังเมืองรวมในฐานะเอกสารแสดงนโยบายบังคับ (Mandatory Document) แม้ว่ากฎหมายแม่แบบควบคุมย่าน Standard Zoning Enabling Act of 1924 จะบัญญัติไว้ว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวม (in accordance with a comprehensive plan) แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าสถานะทางกฎหมายของผังเมืองรวมคืออะไร การแก้ไขคือบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำผังเมืองรวมแยกออกจากข้อบัญญัติควบคุมย่าน

3. หลักความสอดคล้อง (The Consistency Requirement) กฎหมายของหลายมลรัฐที่รับเอา Standard Zoning Enabling Act of 1924 มาใช้ ระบุว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านต้องสอดคล้องกับ

ผังเมืองรวม อนึ่ง ปัญหาหลักความสอดคล้องมิใช่หลักกฎหมายใน Common Law และในปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องว่าจะหาทางออกอย่างไร ส่วนในเรื่องของเมืองกับการเจริญเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth)ได้แก่ การใช้ผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือสำคัญในการชี้นำออกแบบพัฒนา ฟื้นฟู อนุรักษ์ธรรมชาติและวัฒนธรรม ขยายการคมนาคมขนส่ง มีการจ้างงาน ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในระยะยาวอย่างยั่งยืนมากกว่าการเติบโตระยะสั้น

ข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)

ในปี 1916 มหานครนิวยอร์ก ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมย่านซึ่งครอบคลุมในหลายด้าน และในปี 1926 ศาลฎีกาสหรัฐมีคำพิพากษาที่สำคัญในคดี The Village of Uclid v. Amber Realty Co. ซึ่งศาลตัดสินว่าข้อบัญญัติของหมู่บ้าน Uclid ที่จัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความสูง และมวลรวมของอาคารในหมู่บ้านเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลว่าการเกิดเป็นชุมชน (Urbanization) ย่อมนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงฐานอำนาจของการควบคุมย่าน (Sources of Zoning Power) โดยข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นการใช้อำนาจ Police Power เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่อำนาจ Police Power ก็ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐและธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ เองด้วย

กรณีฐานอำนาจโดยทั่วไปนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislature) สามารถมอบอำนาจ (Delegate) Police Power แก่รัฐบาลท้องถิ่นได้ สำหรับฐานอำนาจตามกฎหมาย (Enabling Act) รัฐบาลได้จัดทำ Standard Zoning Enabling Act of 1924 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกือบทุกมลรัฐรับไปใช้เป็นกฎหมาย Enabling Act แห่งมลรัฐตนเอง แม้ว่าต่อมาจะมีการแก้ไขเล็กน้อยก็ตาม ส่วนฐานอำนาจที่มีอยู่แล้วในรัฐและโดยปริยาย (Inherent and Implied Powers) เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยย่อยทางการเมือง (Political Subdivision) ที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยมลรัฐ (as creature of the state) จึงไม่มีอำนาจในตัว (inherent power) อำนาจ Police Power เกี่ยวกับการควบคุมย่านจะต้องเป็นอำนาจที่ได้รับมาโดยตรงและเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงของมลรัฐว่ามอบอำนาจ Zoning ให้รัฐบาลท้องถิ่น

หลัก Home Rule

รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจ Police Power เพราะอ้างหลัก Doctrine of Inherent Power ไม่ได้แต่ในหลายมลรัฐ ธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐอาจมีการมอบอำนาจ Police Power.ให้รัฐบาลท้องถิ่น แต่ศาลยุติธรรมในหลายมลรัฐให้ความเห็นไม่ตรงกันว่า หลัก Home Rule เป็นฐานที่มาของอำนาจ Police Power จริงหรือไม่ ซึ่งปัญหาสำคัญอีกประการคือ อำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับมาจากธรรมนูญของมลรัฐหรือกฎหมายของมลรัฐมักไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองหรือการควบคุมอาคารดังนั้นวิธีแก้ไขปัญหาที่มลรัฐส่วนใหญ่เลือกใช้ คือการออกกฎหมาย Enabling Act มอบอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ให้รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งในการเสนอให้ออกกฎหมายโดยประชาชน สำหรับบางมลรัฐประชาชนอาจเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย

ได้ (Initiative) แต่บางมลรัฐก็ไม่อนุญาตเนื่องจากเกรงว่าจะทำให้ความละเอียดถี่ถ้วนและความครอบคลุมทุกด้านของข้อบัญญัติควบคุมย่านเสื่อมไป

การควบคุมย่านโดยกฎหมายพิเศษ

การออกข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ ย่านที่เป็นเขตน้ำท่วม ย่านที่เป็นสนามบิน รัฐบาลกลางได้ให้การสนับสนุนด้วยการให้เงินช่วยเหลือ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมย่านได้แก่ เพื่อส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย ศีลธรรม และสวัสดิการทั่วไปของชุมชน การควบคุมย่านอาจถูกศาลพิพากษาว่าเป็นโมฆะเนื่องจากเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ได้รับมาจากกฎหมาย Enabling Act ของมลรัฐ ซึ่งศาลจะพิจารณาด้วยหลักของความสมเหตุผล (a Reasonable Test) ดังนี้

1. การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สิน (Preservation of Property Values) การอนุรักษ์มูลค่าทรัพย์สินเป็นเป้าหมายสำคัญอีกประการของควบคุมย่าน

2. การอนุรักษ์ลักษณะพิเศษ (Preservation of Character) ลักษณะพิเศษเป็นคำที่มีความหมายกว้าง บางครั้งอาจถูกใช้ในทางลงได้เช่น Snob Zoning เป็นการกีดกับผู้มีรายได้ต่ำมิให้เข้ามาอยู่อาศัยในเขตที่กำหนด เป็นต้น

3. ความปลอดภัยของการจราจร (Traffic Safety) กฎหมายแม่แบบระบุว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาจราจร และเอื้อให้มีระบบคมนาคมที่เพียงพอ

4. การกำกับดูแลการแข่งขัน โดยทั่วไปรัฐบาลท้องถิ่นไม่ควรใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านเพื่อควบคุมการแข่งขันด้านธุรกิจ เว้นแต่จะมีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น กรณีปั๊มน้ำมัน ศาลอาจตัดสินว่าข้อบัญญัติชอบแล้ว เพราะเกรงว่าการมีปั๊มน้ำมันตั้งอยู่ติดกันอาจเกิดอัคคีภัยได้

5. การส่งเสริมศีลธรรม (Promotion of Morals) กฎหมายแม่แบบมิได้ระบุการส่งเสริมศีลธรรมโดยตรง บางกรณีข้อบัญญัติควบคุมย่านโดยอ้างศีลธรรมอาจขัดกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกได้

6. การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง กฎหมาย Standard Zoning Enabling Act of 1924 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับ Timing และ Sequencing ไว้ เช่น การควบคุมระยะสั้น: การควบคุมย่านชั่วคราว (Interim Zoning) ซึ่งในบางพื้นที่ที่ยังไม่มีข้อบัญญัติควบคุมย่านใช้บังคับหรืออยู่ระหว่างการจัดทำข้อบัญญัตินักพัฒนาที่ดินอาจใช้ช่องว่างดังกล่าวกระทำการที่ไม่สอดคล้องกับข้อบัญญัติที่จะมีรัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้การควบคุมย่านชั่วคราวป้องกันปัญหาข้างต้น ปัจจุบันมลรัฐจะออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับข้อบัญญัติควบคุมย่านชั่วคราวไว้ชัดเจน ส่วนการควบคุมระยะยาว: การบริการจัดการการเติบโตของเมืองในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ข้อบัญญัติควบคุมย่านถูกโจมตีว่าไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้มีการนำกลไกใหม่ ๆ เข้ามาใช้

7. การควบคุมย่านเพื่อลดค่าทดแทนที่รัฐต้องจ่าย (Zoning to Lower Condemnation Costs) ศาลจะเข้าควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นในกรณีที่ศาลสงสัยว่า การออกข้อบัญญัติควบคุมย่านมีเจตนาแอบแฝง คือ ทำให้มูลค่าทรัพย์สินลดลง เช่น บางพื้นที่ถูกรัฐบาลท้องถิ่น Rezoning ให้เป็นเขต

เกษตรกรรม เพื่อภายหลังจะได้เวนคืนไปสร้างสนามบินโดยจ่ายค่าทดแทนที่ต่ำลงมาก (Lower Condemnation Cost) ศาลจะตัดสินให้ข้อบัญญัติควบคุมย่านดังกล่าวเป็นโมฆะ

กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Control Law)

กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินคือกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงที่ดินดังกล่าวยังไม่ถูกพัฒนา (Raw Land) และยังอยู่ในขั้นตอนของการกำลังถูกพัฒนา (during the development process) กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันจะรวมถึงกระบวนการ platting และควบคุมข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบซึ่งรวมถึง layout ของถนน ความกว้างของถนน ผิวถนน

สำหรับความแตกต่างขององค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ซึ่งเมื่อนำความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองของสองประเทศมาเปรียบเทียบกันในแต่ละระดับ พบว่า การวางแผน/ผังของประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ในทุกระดับยกเว้นระดับประเทศ โดยในระดับมลรัฐและภาคที่ประกอบด้วยกลุ่มเค้าน์ตี้จะเป็นแผนนโยบายที่ใช้ เป็นกรอบในการวางแผน/ผังระดับพื้นที่ที่เล็กลงไป ได้แก่ เค้าน์ตี้ ภาคมหานครและเมือง

การวางแผน/ผังของ 3 ระดับหลังถือว่าเป็นการวางแผน/ผังของท้องถิ่น ซึ่งทำกันในลักษณะแผนที่ครอบคลุมหลายสาขา (Comprehensive) ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ นโยบายและแผนงานที่จะทำในแต่สาขา และผังที่เป็นแผนที่การใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งจะเป็นฐานในการสร้างผัง กำหนดย่าน (Zoning Map) ซึ่งจะนำไปใช้ควบคู่กับข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน (Zoning Ordinance) สำหรับประเทศไทยนั้นมีการวางแผนทุกระดับยกเว้นภาคมหานครอย่างไรก็ตามแผนที่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับเมืองที่ประเทศไทยมีอยู่ จะอยู่ในลักษณะแผนพัฒนา ดังนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีการวางผังในทุกระดับ ยกเว้น ระดับเมือง แต่ผังที่ทำก็ไม่ใช่เป็นผังที่รวมอยู่ใน Comprehensive Plan อย่างที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกา และมีองค์ประกอบเพียง 3 เรื่อง คือ การใช้ที่ดิน คมนาคมและสาธารณูปโภค

ในส่วนขององค์กรรับผิดชอบ องค์กรปกครองทุกระดับจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการวางแผนและผังเมืองอย่างชัดเจน ในระดับประเทศแม้จะไม่มีองค์กรวางแผนและผัง แต่ในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development – HUD) ก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนในปัจจุบันรัฐบาลมลรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองมากขึ้น มลรัฐจะมีหน่วยงานด้านการวางแผนพัฒนาเมือง เช่นเดียวกับระดับภาค เค้าน์ตี้ มหานคร และเมือง

3.3 โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติ ผังเมืองรวม

ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่มีระบบการวางแผนและผังพัฒนาเมืองที่เก่าแก่มากแห่งหนึ่งในยุโรป ระบบการผังเมือง(Planning System) ได้กำหนดให้สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของประเทศ (Country Context) ที่สำคัญ ได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ระบบการ

บริหารการปกครอง หลักการกฎหมาย และประวัติศาสตร์ของชาติเพราะสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เกิดจากการรวมชาติของ 4 ชาติเข้าด้วยกัน คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอแลนด์เหนือ ซึ่งต่างก็มีบริบทพื้นฐานของประเทศที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหลักการปฏิบัติของกฎหมายท้องถิ่นในหลายเรื่อง เพราะกฎหมายท้องถิ่นจะมุ่งเน้นการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ จึงได้กำหนดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ภายใต้นโยบายหลักและกรอบการพัฒนาประเทศ

วิวัฒนาการของแนวความคิดและมาตรการทางผังเมือง สามารถพิจารณาจากสาระสำคัญของกฎหมายผังเมืองที่ประกาศใช้ในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับแรกคือ Town Panning Act 1909 เป็นต้นมา ส่วนพระราชบัญญัติการผังเมืองยุคใหม่ได้ประกาศบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1990 คือ Town and Country Planning Act 1990 และ Planning and Compensation Act 1991 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2002 (พุทธศักราช 2545) รัฐบาลพรรคแรงงาน โดยนายกรัฐมนตรี โทนี่แบลร์ ได้ทำการทบทวนระบบการผังเมืองและปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญบางประการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองและอยู่ระหว่างการปรึกษาหารือ(Consultation) และปรับปรุงแก้ไขเพื่อการประกาศบังคับในปลายปี ค.ศ. 2004 ดังนั้น การศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรที่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผังเมือง จะทำการวิเคราะห์จากกฎหมายและมาตรการผังเมืองที่ปฏิบัติบังคับใช้ในยุคปัจจุบันก่อนการเปลี่ยนแปลงในปลายปี ค.ศ. 2004 (พุทธศักราช 2547) เนื่องจากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงยังไม่สมบูรณ์

(ก) การปกครองของประเทศสหราชอาณาจักร

ระบบการเมืองการปกครองประเทศสหราชอาณาจักรเรียกได้ว่า เป็นระบบที่รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภาเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) หัวใจของระบอบการเมืองการปกครองชนิดนี้ คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุดคือ รัฐสภาและรัฐบาล โดยมีพรรคการเมืองเป็นทั้งสถาบันและกลไกกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชน รัฐสภา การบริหารการปกครองส่วนกลาง และการบริหารการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน[7]

รัฐสภาประเทศสหราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ ในการบัญญัติกฎหมาย ออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของรัฐบาล และถกเถียงแสดงความคิดเห็น ต่อประเด็นหรือเรื่องราวที่สำคัญต่าง ๆ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาอาจจะเป็นเรื่องที่ใช้บังคับครอบคลุมทั้งประเทศ หรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายที่ใช้เฉพาะบางพื้นที่ในทางทฤษฎีนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ และจะออกกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ยังไม่มีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่จำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาอีกด้วย เนื่องจากประเทศสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น รัฐสภาจึงสามารถตรากฎหมายหรือ

---

[7] Garner, J.F., LL.D. Administrative law (5 th ed. London: Butterworths, 1979) .PP 75.

แก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิก กฎหมายได้ตามใจชอบ อีกทั้งอาจยกเลิกธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) โดยใช้บทบัญญัติทางกฎหมาย หรือรับรองและยกระดับธรรมเนียมปฏิบัติที่มีอยู่ด้วยการออกกฎหมายขึ้นมารองรับ และด้วยการปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นนี้ ทำให้รัฐสภาประเทศสหราชอาณาจักรเป็นเวทีหลักที่นำเสนอหลักฐานข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาต่าง ๆ ต่อสาธารณชน

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกลาง (Central Government) ประเทศสหราชอาณาจักรมีองค์ประกอบที่สำคัญคือรัฐบาล (Government) และ “กระทรวง” ต่างๆ รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Primeminister) และบุคคลจำนวนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Ministers) รัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือผู้แทนราษฎรด้วย รัฐมนตรีที่ประกอบรวมกันเป็นรัฐบาลแต่ละรัฐบาลนั้นจะมีจำนวนที่ไม่แน่นอน และการจัดแบ่งกระทรวงและองค์กรรัฐบาลต่าง ๆ นั้นก็จะมีจำนวนที่ไม่แน่นอนเช่นกัน การจัดตั้ง การยุบรวม และการกำหนดหน้าที่ขององค์กรรัฐบาลต่าง ๆ นั้น จะเกิดขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดแบ่งและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ ของรัฐบาลไปให้แก่รัฐมนตรี ทั้งนี้ทั้งนั้นนายกรัฐมนตรีคือผู้บริหารและผู้นำสูงสุดของรัฐบาล

องค์ประกอบสำคัญของรัฐบาลคือ คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีจำนวนโดยประมาณ 20 คน ที่เลือกโดยนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของรัฐบาล โดยที่รัฐมนตรีแต่ละตนที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบแยกตามสังกัดกระทรวงแล้ว ยังต้องมีความรัฐผิดชอบร่วมกันอีกในฐานะที่เป็นรัฐบาลเมื่อได้เข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องทำหน้าที่ตัดสินขั้นสุดท้าย เกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล กล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นสถาบันที่เป็นทางการของการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญ

องค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ทั้งหลายที่ตราโดยรัฐสภา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอยู่อย่างกว้างขวางมากมาย อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นสิ่งที่อยู่ในอาณัติทางกฎหมาย (Mandatory) นั้นคือ องค์ปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ให้ทำในขณะที่อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นสิ่งที่อยู่ในดุลยพินิจ (Discretionary) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง นั่นคือ เป็นเรื่องที่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงสามารถเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ตามความต้องการของแต่ละองค์กร รัฐมนตรีมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นในบางเรื่องหรือบางกรณี ที่เกี่ยวข้องกับการประกันมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อป้องกันสิทธิของพลเมืองแต่ละคนมีหลายกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานท้องถิ่นชนิดต่างๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ (Department for Education and Skills) กระทรวงแรงงาน (Department for Work and Pensions) กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health) และกระทรวงมหาดไทย (Home Office) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเชื่อมโยงหลักระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษกับรัฐบาลกลางคือสำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister)

ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีโครงสร้างและสถาบันที่หลากหลายรูปแบบ และมีชื่อเรียกท้องถิ่นต่างๆ กันออกไปมากมาย เช่น borough, city, county, shire เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษก็มีลักษณะร่วมที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ นั่นคือ การจัดโครงสร้างที่มีสภาท้องถิ่น (Councils) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillors) ที่มาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริการท้องถิ่นซึ่งอาจจัดรูปแบบโครงสร้างจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบคือ

1. ผู้ว่าการนครหรือนายกเทศมนตรี และคณะผู้บริหารท้องถิ่น (a mayor and cabinet)

2. ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น (a council leader and cabinet)

3. ผู้ว่าการนครหรือนายกเทศมนตรี และผู้จัดการองค์การปกครองท้องถิ่น (a mayor and council manager)

โครงสร้างฝ่ายบริหารท้องถิ่นทั้งหมดนี้ ซึ่งเป็นผู้บริหารจัดการนโยบายและงบประมาณจะถูกเฝ้าติดตาม กำกับดูแล และตรวจสอบ โดยโครงสร้างท้องถิ่นเช่นเดียวกันหมดทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะมีการจัดโครงสร้างฝ่ายบริหารตามรูปแบบใดก็ตาม นโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกพื้นที่ (Council) จะต้องผ่านกระบวนการที่เหมือนกัน เช่น นโยบายและงบประมาณจะต้องถูกนำไปพิจารณาในสภาท้องถิ่น (Council) และการนำไปปฏิบัติเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนั้นฝ่ายบริหารของท้องถิ่นยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายและงบประมาณที่จะนำไปเสนอต่อสภาท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ประชาชนจะทราบอย่างชัดแจ้งว่าใครในสภาท้องถิ่นหรือในฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ประชาชนจะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายต่าง ๆ อย่างไร และมีวิธีการอย่างไรในการทำให้ผู้มีคลายอำนาจและมอบอำนาจปกครอง (Devolution) กลับไปสู่ท้องถิ่นใหม่ ในรูปแบบของการจัดการปกครองส่วนภูมิภาค(Regional Government And Governance)

รายจ่ายของรัฐที่ใช้ในการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้นคิดเป็น 25% ของเงินงบประมาณทั้งหมดของภาครัฐ ส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร จำนวน 25% มาจากการเก็บภาษี (Council Tax) รายได้หลักส่วนใหญ่จะมาจากเงินสนับสนุนจากรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้จากเงินภาษีชนิดต่างๆ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการและเงินที่เรียกเก็บจากแหล่งต่าง ๆ ในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุ้มค่าเงิน อีกทั้งยังต้องมีการปรับปรุงการบริการอย่างต่อเนื่องโดยที่จะต้องมีการทบทวนอำนาจหน้าที่และภารกิจของตนเองอย่างต่อเนื่อง และต้องเฝ้าตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของตนโดยมีการเทียบเคียงกับตัวชี้วัดของท้องถิ่นและตัวชี้วัดของประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นยังต้องจัดทำและพิมพ์เผยแพร่แผนการปฏิบัติงานประจำปีของตนให้สาธารณะชนรับทราบ ซึ่งแผนการปฏิบัติงานนี้ยังถูกนำกลับไปใช้ในการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย แม้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาที่ทำให้ต้องมีการค้นหาสมดุลใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กร

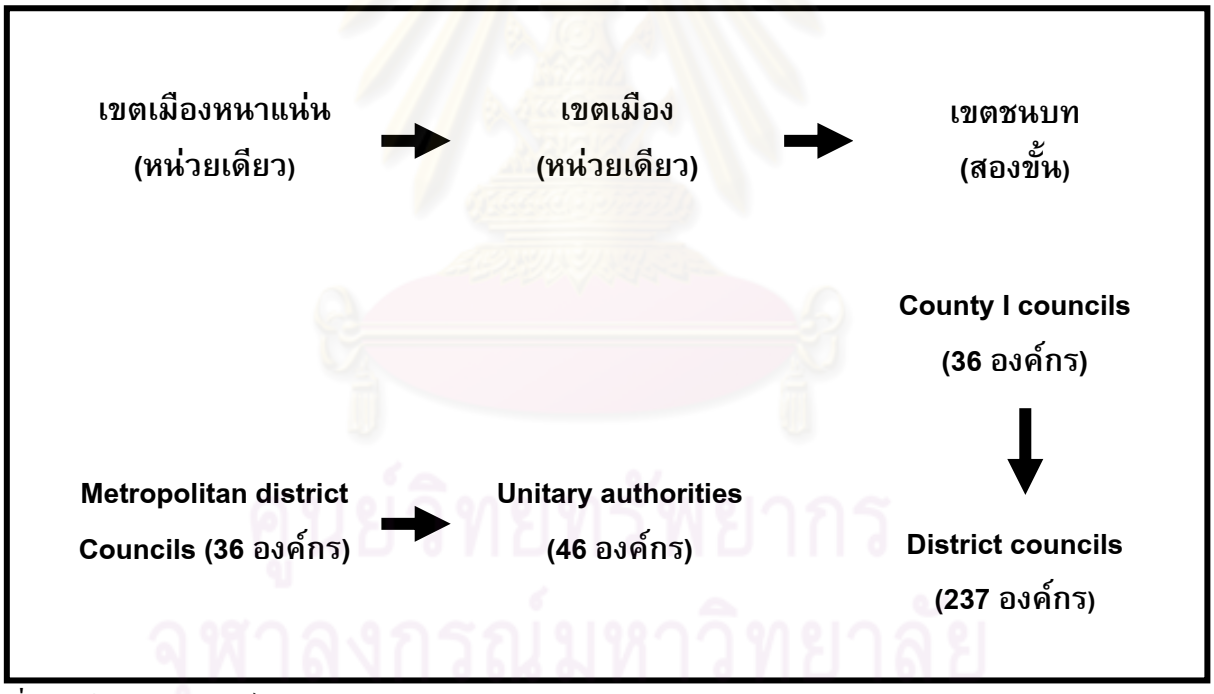
ปกครองท้องถิ่นก็ตาม เราก็ยังสามารถเห็นถึงรูปแบบต่างๆ ของกลไกทางการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอังกฤษ ได้แก่ รูปแบบที่เน้นกลไกการกำกับดูแล (regulation) เป็นกลไกที่เหมาะสมกับการนำไปใช้ในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่กำลังมีการเติบโตหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีพื้นที่และกิจกรรมทางการตลาดหรือแหล่งลงทุนที่เหมาะสมที่จะให้ผลกำไรแก่ผู้ลงทุนจากภาคเอกชนได้มาก กลไกนี้เอื้ออำนวยให้นักผังเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในกระบวนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่หรือท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เมื่อมีช่องทางในการใช้ประโยชน์จากการขยายตัวของตลาดและเศรษฐกิจ ภาคเอกชนจะมีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายนั้นต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง อนึ่ง ที่ประชุมของฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องเปิดให้ประชาชน รวมทั้งสื่อมวลชนสามารถเข้าไปในที่ประชุมนั้นได้ด้วย โดยเฉพาะในเวลาที่จะมีการตัดสินใจในนโยบายสำคัญและประชาชนยังสามารถอ่านหรือเข้าไปดูระเบียบวาระการประชุม รายงานประกอบการประชุม รายงานการประชุม และเอกสาร ข้อมูลอื่น ๆ ได้ด้วย

ตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน โดยมีสถานะที่ต่างฝ่ายมีความเป็นอิสระอย่างเท่าเทียมกัน จนกระทั่งมาถึงในทศวรรษที่ 1970 ที่ความสัมพันธ์มีลักษณะขัดแย้งกันมากขึ้น เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเริ่มถูกลดสถานะและบทบาทลง เนื่องจากรัฐบาลกลางในทศวรรษที่ 1980 ได้มองเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นระบบราชการแบบเก่าที่ไม่มีประสิทธิภาพ และใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางไปอย่างสิ้นเปลืองและฟุ่มเฟือย จากพื้นฐานที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้นให้อำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยผ่านอาณัติของบทกฎหมาย (Statues) ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ที่บัญญัติโดยรัฐสภา นั่นคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจ หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายต่างๆ รัฐบาลกลางในทศวรรษที่ 1980 ได้ใช้พื้นฐานนี้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่

ในช่วงระหว่างปี 1979 ถึง 1997 รัฐบาลกลางได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยการลดอิสระขององค์กรฯ ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและในการจัดบริหารสาธารณะในท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเก็บภาษีอากรท้องถิ่น และมีการนำกลไกตลาดเข้ามาในการจัดบริการสาธารณะหลายประเภท ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางต้องการพัฒนาประสิทธิภาพของการให้บริการและต้องการแปรรูป (Privatize) หน้าที่และบริการหลายอย่างของทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นระบบและของรัฐบาลกลางเอง โดยให้องค์กรนอกภาครัฐทั้งหลายเป็นผู้จัดทำโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้แก่องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกันในการประมูลบริหารต่าง ๆ เช่น การดูแลรักษาทำความสะอาดถนน การทำความสะอาดอาคารสิ่งก่อสร้าง การเก็บขยะมูลฝอย การดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะ และการจัดหาจำหน่ายอาหาร เป็นต้น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นยังต้องสละอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย และเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นยังถูกลิดรอนลง

อีกเมื่อต้องมอบความรับผิดชอบในงานบางอย่างให้แก่องค์การอิสระกึ่งราชการ (Quasi - Non Governmental Organisations หรือ Quangos) เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นต้น โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้มีการแทรกแทรงของรัฐบาลมากขึ้น จนทำให้สมดุลระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เคยมีมานานนั้นเปลี่ยนไปในส่วนของการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นระบบ ต้องอาศัยพื้นฐานของภูมิภาคเชิงภูมิศาสตร์และชุมชนท้องถิ่น เป็นหลักข้อหนึ่งในการกำหนดเขตแดนของท้องถิ่น โดยนำหลักข้ออื่นๆ เข้ามาประกอบการพิจารณาด้วยซึ่งไม่ได้มีเกณฑ์ที่กำหนดไว้ชัดเจน ในส่วนของประชากรในเขตชนบทและเขตเมืองธรรมดาก่อนปี ค.ศ.1998 นั้น Country Council จะมีประชากรระหว่าง 500,000 ถึง 1,500,000 คน และ District Council จะมีประชากร 100,000 คนและ District Council จำนวนระหว่าง 4 ถึง 14 แห่งรวมกันเป็น Country Council แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ.1998 ได้มีการยกเลิก Country Council ทำให้พื้นที่เขตเมืองธรรมดามีสถานะเช่นเดียวกับเขตเมืองหนาแน่นขึ้นมา สำหรับพื้นที่เขตเมืองหนาแน่นนั้นจะมีจำนวนประชากรตามความหนาแน่นของแต่ละเมืองนั้นเอง

แผนภาพที่ 6 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษปี ค.ศ. 1998 - ปัจจุบัน



ที่มา : ผู้เขียนวิเคราะห์จากแนวการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักร

ตารางที่ 9 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ ค.ศ. 1998 – ปัจจุบัน

<table>
<tr><th>กรุงลอนดอน</th><th>เขตเมืองหนาแน่น</th><th colspan="2">เขตเมืองทั่วไปและชนบท</th></tr>
<tr><td>พื้นที่เมืองหลวง
จัดเป็นสองชั้น :

ชั้นบน 1 องค์กร คือ
Greater London
Authority (GLA)

ชั้นล่างเรียกว่า
London borough
มี 32 องค์กร
รวมกับ City of
London
รวมเป็น 33 องค์กร
ชั้นล่าง</td><td>มี 6 พื้นที่หนาแน่น
จัดเป็นหน่วยเดียว
ไม่แบ่งชั้น
เรียกองค์กรว่า
Metropolitan district
Council มี 36 องค์กร</td><td>พื้นที่เมืองทั่วไป
จัดเป็นหน่วยเดียว
ไม่แบ่งชั้น
เรียกองค์กรว่า
Unitary authority
มี 46 องค์กร</td><td>พื้นที่ชนบท
จัดเป็นสองชั้น :

ชั้นบน เรียกว่า
County council หรือ
Shire county council
มี 36 องค์กร

ชั้นล่างเรียกว่า
District council หรือ
Shire district council
มี 237 องค์กรชั้นล่าง</td></tr>
<tr><td colspan="4">ชุมชนต่าง ๆ ในอังกฤษ (ไม่รวมลอนดอน) มีหน่วยประจำพื้นที่ เรียกว่า parish council และ parish meeting Parish and town councils มีประมาณ 8,760 องค์กร parish meetings มีประมาณ 1,500 องค์กร</td></tr>
</table>

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของอังกฤษ

(ข) กระบวนการวางแผนและผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักร

การวางแผนและผังระดับท้องถิ่น (Local Planning) ของประเทศสหราชอาณาจักร โดยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น (Local Planning Authority) จะมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร คือ รับผิดชอบกระบวนการผังเมืองตั้งแต่การจัดทำผังจนกระทั่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง (Planning Implementation) หน่วยงานท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบผังเมืองท้องถิ่นที่จัดทำด้วย ในพื้นที่อังกฤษและเวลส์ มีการจัดทำผังเมืองท้องถิ่นในชุมชนเมือง 2 ระดับ คือ เมืองมหานคร (Metropolitan Planning) และเมืองที่ไม่ได้เป็นมหานคร (Non-metropolitan Planning)

การจัดทำแผนและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทำงานภายใต้การกำกับดูและและสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลกลาง การวางแผนและผังเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ County Council และ District Council และหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น (Local Planning Authority) ทำหน้าที่จัดทำและปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดในระดับชาติ

พื้นที่มหานคร (Metropolitan) และเขตพื้นที่กรุงลอนดอนนั้น Council จะจัดแผนผังการใช้ที่ดิน (Land-use General Plan) ส่วนท้องที่เป็นชนบท (Countryside) และพื้นที่เกาะต่างๆ นั้น สภาการปกครองท้องถิ่นและสภาบริหารเกาะเหล่านั้นจะรับผิดชอบในการวางผังเมืองและการบริหารผังเมือง โดยมี PPG และ RPG และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาจน ถึงท้องถิ่นที่ใช้สนับสนุนการปฏิบัติผังเมืองและการประสานการทำงานของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง

Town Planning Act of 1971 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและปฏิบัติผังเมืองด้วยตนเอง ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีฯ โดยกำหนดมาตรการที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง มาตรการควบคุม (Development Control) และ มาตรการส่งเสริมการพัฒนา (Development Promotion) มาตรการควบคุมมีหลายรูปแบบ เช่น การกำหนดแผนผังที่ดินในอนาคต กำหนดย่านการใช้ที่ดิน ฯลฯ ให้สอดคล้องกับ RPG และ PPG มีมาตรการสำคัญคือ การขออนุญาตผังเมือง (Planning Application) การอนุญาตผังเมือง (Planning Permission) และการอุทธรณ์ (Planning Appeal)

การวางแผนพัฒนาเมือง มี 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย (Strategic Level) และระดับท้องถิ่น (Local Level) ส่วนการวางแผนผังการใช้ที่ดิน ประกอบด้วยระบบการวางผังเมือง 2 ระดับ (Two Tiers System) คือ

- แผนผังโครงสร้าง หรือ Structure Plan
- แผนผังท้องถิ่น หรือ Local Plan

โดยกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดทำแผนผังพัฒนาเมืองใน 2 รูปแบบนี้ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

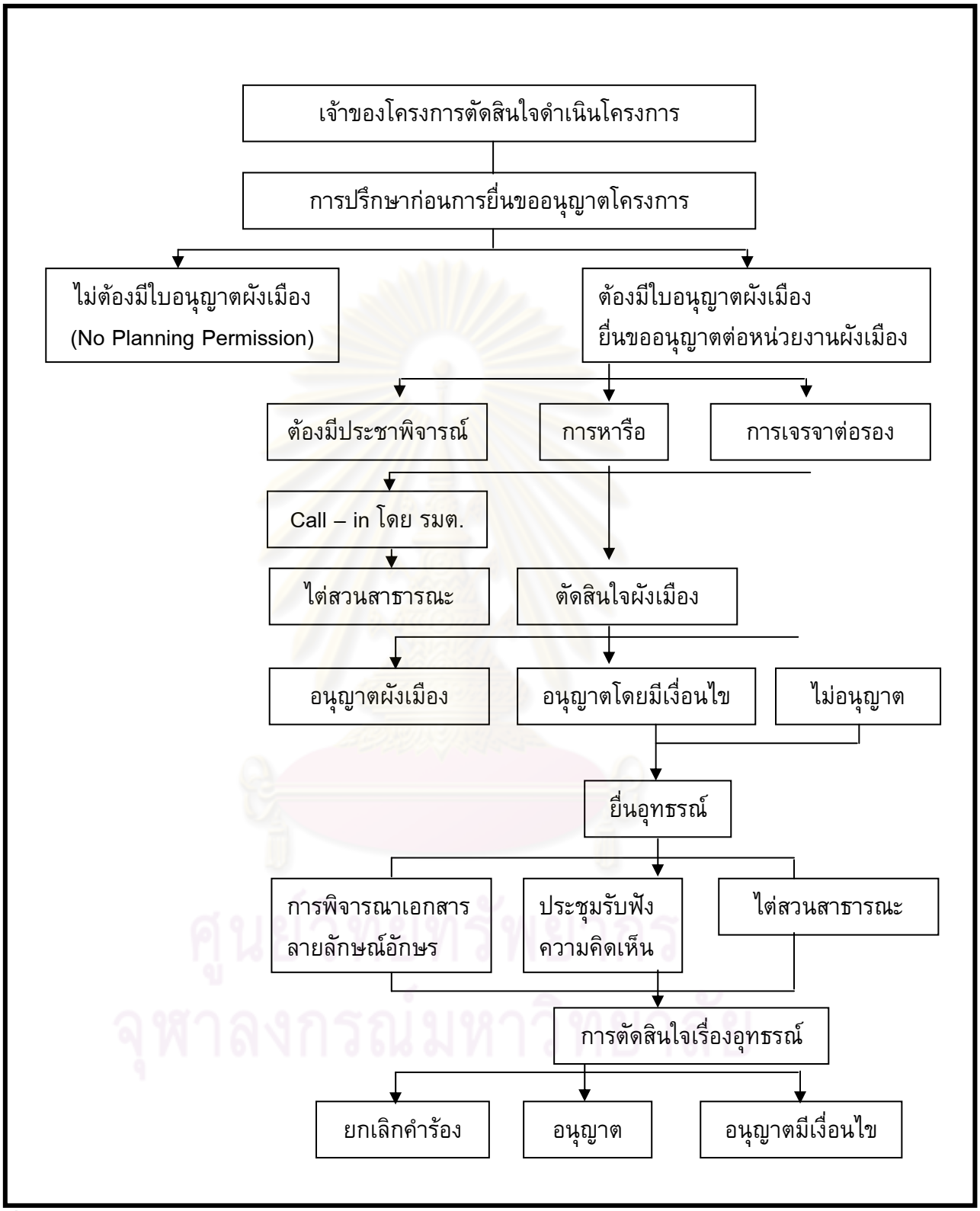
1. แผนผังโครงสร้าง หรือ Structure Plan จัดทำโดย County Council ภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาประเทศคือ PPG และ RPG แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) จะประกอบด้วย นโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เช่น การพัฒนาการใช้ที่ดิน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมีระยะเวลาของผัง 10 – 15 ปี และมีการทบทวน ทุก 5 ปี ผังโครงสร้างจะมีเอกสารอธิบายรายละเอียดผังและนโยบายการพัฒนาเมือง รวมทั้งแผนที่และแผนผังเรื่องหลัก ๆ แสดงรายละเอียดการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาที่รัฐมนตรีฯ (Secretary of State) เป็นผู้กำหนด โดยความช่วยเหลือของนักผังเมืองอาชีพ (Professional Planners) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา แผนผังโครงสร้างนี้ได้จัดทำโดยท้องถิ่นทำให้การทำงานผังเมืองเร็วขึ้น โดยเฉพาะการประชุมประชาชนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการวางผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร จะทำให้ประชาชนมีความร่วมมือในการปฏิบัติผังเมือง เพราะประชาชนถือว่าตนเป็นเจ้าของผังและมีหน้าที่ต้องช่วยปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของผัง และเพื่อสภาพแวดล้อมที่ดีของเมืองที่ตนอยู่

2. แผนผังท้องถิ่น หรือ Local Plan เป็นผังกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินในระยะ 10 ปี สอดคล้องกับ Structure Plan ที่ได้รับการยอมรับและการอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว แผนผังท้องถิ่น(Local Plan) นี้เป็นรายละเอียดประกอบนโยบายและแผนผังการใช้ที่ดิน และรายละเอียดประกอบผัง และแผนผังเฉพาะสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยทั่วไป Local Plan จะมีรายละเอียดแสดงมากกว่า Structure Plan โดยเมื่อออกแบบจัดทำร่างแผนผัง (Draft Plan) เสร็จแล้ว จะมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและตอบข้อสงสัยของประชาชนท้องถิ่น (Public Inquiries) รัฐมนตรีจะส่งผู้แทนคือ ผู้ตรวจการผังเมืองมาร่วมสังเกตการณ์และตอบคำถามประชาชน คำถามและคำตอบจะได้รับการบันทึกไว้ในรายงานการประชุม ซึ่งถือเป็นมติและจะมีผลใช้ในการบังคับผังเมือง (Planning Enforcement) ในภายหลังด้วย ร่างแผนผังฯ จะได้รับการปรับปรุงตามคำแนะนำของประชาชน และตามหลักทฤษฎีผังเมือง โดยสอดคล้องกับนโยบายรวมที่กำหนดไว้ใน Structure Plan

3. แผนผังรวม หรือ Unitary Development Plan (UDP) เป็นระบบการวางผังเมืองแบบระดับเดียว โดยการรวมแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) เข้าด้วยกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดให้พื้นที่มหานคร (Metropolitan) ใช้ระบบผังเมืองรวม Unitary Development Plan หรือ UDP แทนแบบเดิมที่แยกการจัดทำระหว่าง Structure Plan และ Local Plan นี้จะเพิ่มรายละเอียดของแผนและผังมากกว่าแบบเดิม ในเรื่องรายละเอียดของแผนผังและรายการประกอบแผนผัง ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติและบังคับใช้ผัง ลดความขัดแย้งกับประชาชน แผนผัง UDP จะได้รับการปรับปรุงเป็นระยะทุก 5 ปี หรือตามความเหมาะสมให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยต้องนำนโยบายและกลยุทธ์ระดับภาคและประเทศ (RPG,PPG) มาประกอบในการปรับปรุงผัง ซึ่งปัจจุบันพื้นที่มหานคร (Metropolitan District Councils) เป็นผู้จัดทำแผนผัง UDP โดยความช่วยเหลือของนักผังเมืองอาชีพ โดยต้องออกแบบให้สอดคล้องกับ PPG and RPG ในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง UDP ของตนเอง และแผนผัง UDP ของท้องถิ่นที่พื้นที่ติดต่อกันจะสามารถต่อกันได้เป็นแผนผัง UDP ของพื้นที่เมืองและภูมิภาคได้ในที่สุด

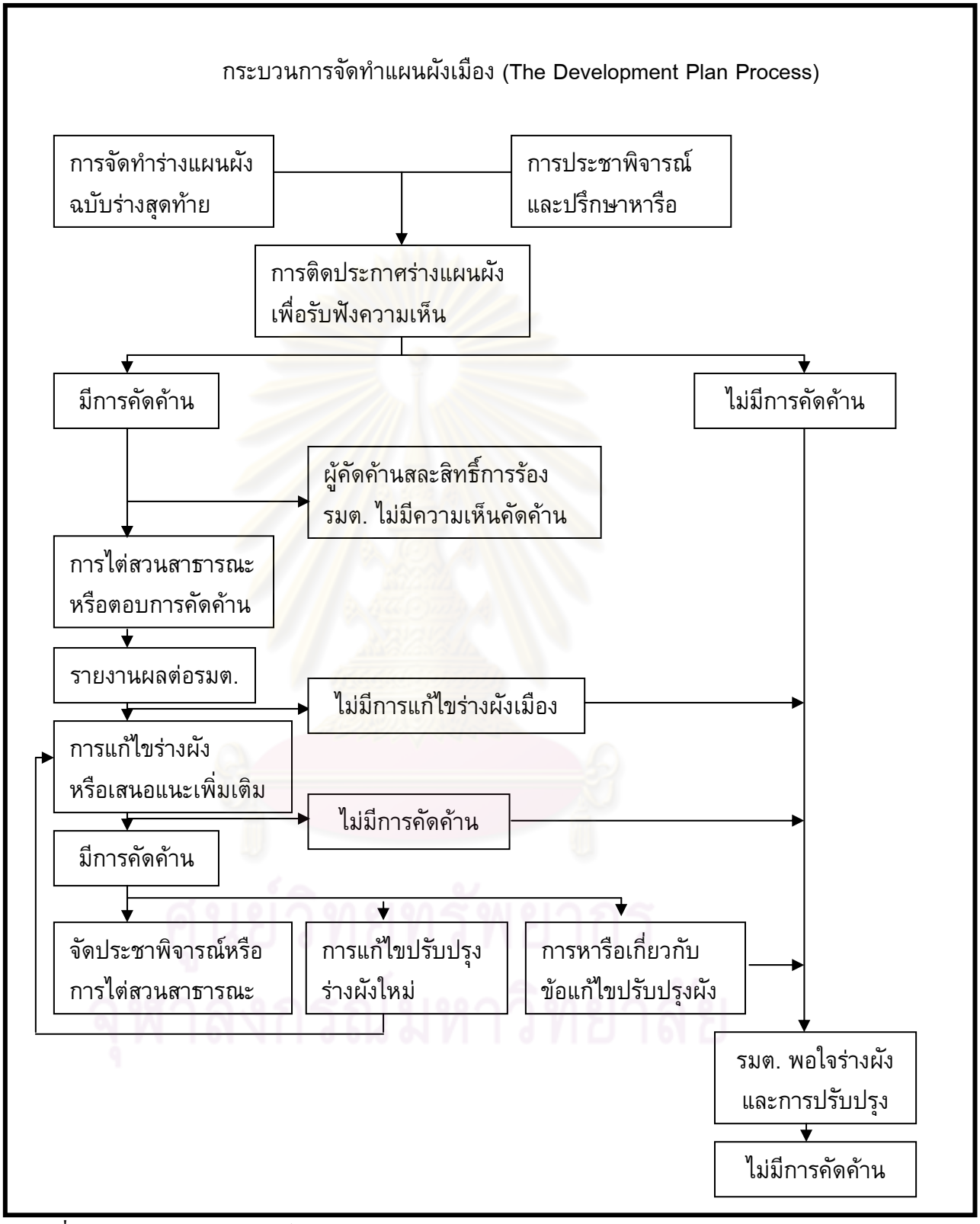
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 7 กระบวนการควบคุมการพัฒนาผังเมืองของสหราชอาณาจักร



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของอังกฤษ

แผนภาพที่ 8 กระบวนการจัดทำแผนผังเมืองของสหราชอาณาจักร



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักร

(ค) โครงสร้างทางกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรที่ให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติผังเมือง

ประเทศสหราชอาณาจักรมีกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองอยู่หลายฉบับและมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายอยู่มากทำให้เกิดความยุ่งยาก ในการเข้าใจและใช้กฎหมาย จึงได้มีการจัดทำกฎหมายในลักษณะที่เป็น Consolidation Act กล่าวคือ รวบรวมเอากฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่นั้นให้มารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยปรากฏเป็น The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งยังคงใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ละเอียดมากจนทำให้ประเทศสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จในการผังเมืองมาก นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับผังเมืองในบางลักษณะกระจัดกระจายอยู่ เช่น Housing Act 198, Water Industry Act 1991, Water Industry Act 1991, Water Resources Act 1991, Land Drainage Act 1991, Environment Act 1995, Caravan Sites and Control of Development Act 1960, Highways Act 1980, Transport Act 1968, Harbours Act 1964, New Towns Act 1981 และ National Parks and Access to the Countryside Act 1949

ระดับของผังเมืองและผู้จัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่นโดยภาพรวมแล้ว The Town and Country Planning Act 1990 ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนพัฒนา” หรือ Development Plans) ได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจแทรกแซง โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน (เรียกว่าอำนาจ call-in) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเสียก่อนท้องถิ่นจะลงมติรับแผนเพื่อใช้บังคับ (adopt)

กฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักรใช้ระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ (two-tier development plan system) โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้างๆ และระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ ในเมืองปกติ (ซึ่งมิใช่เมืองมหานคร) การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษและเวลส์แบ่งเขตการปกครองเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ County โดยมี County Council เป็นสภาท้องถิ่น และระดับล่าง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแของ District โดยมี District Council เป็นสภาท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกล่าวคือ County Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “แผนโครงสร้าง” (Structure Plans) และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง กล่าวคือ District Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งเรียกว่า “แผนท้องถิ่น” (Local Plans) โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างที่ County Council จัดทำไว้แล้ว ส่วนในเมืองมหานคร (Metropolitan Areas) เนื่องจากมีการปกครองเพียงระดับเดียว โดยมี Metropolitan District Council เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้จัดทำผังเมืองเพียงระดับเดียว โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนารวม (Unitary

Development Plans หรือ UDPs) โดย Metropolitan District Council เป็นผู้จัดทำ ซึ่งจัดทำเป็น 2 ส่วน คือ Part I : กล่าวถึงนโยบายทั่วไปในการพัฒนาและการใช้ที่ดินในพื้นที่ และ Part II : กล่าวถึงรายละเอียดการพัฒนาและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายทั่วไปที่กำหนดไว้ใน Part I การกำหนดให้เมืองทั่วไปจัดทำผังเมืองเป็น 2 ขั้นตอน (twotier development plan system) เช่นนี้ก็เพื่อความคล่องตัวในการกำหนดรายละเอียดของการพัฒนาให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทันท่วงที

อย่างไรก็ตาม ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของ The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่ง กฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของ House of Lords และกำหนดใช้บังคับในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2004 แล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ ดังกล่าวข้างต้น และใช้ระบบแผนเดียว (unitary plan) ทั้งในเมืองปกติทั่วไปและเมืองมหานคร โดยให้ County Councils (กรณีเมืองปกติทั่วไป) และ Metropolitan District Councils (กรณีเมืองมหานคร) Framework หรือเรียกย่อว่า LDF) เพื่อลดความซับซ้อนในการจัดทำผังและเวลาที่ใช้ในการจัดทำ แม้กระนั้นการยกเลิกระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับและใช้ LDF แทนก็ยังเป็นแนวทางที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และแรงต่อต้านทั้งจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเองและจากนักวิชาการอยู่อย่างมากจนไม่แน่ชัดว่าจะเป็นแนวทางที่ดีกว่าแนวทางเดิมหรือไม่ บทบัญญัติใหม่กำหนดเป็นบทบังคับว่าท้องถิ่นที่จัดทำผังเมืองจะต้องทำโดยปฏิบัติตาม PPG และ RPG (กฎหมายใหม่เรียก PPG ว่า PPS: Planning Policy Strategies) และเรียก RPG ว่า RSS: Regional Spatial strategies)

ในกรณีกระบวนการจัดทำผังเมือง ไม่ว่าจะเป็นแผนโครงสร้าง (Structure Plans) แผนท้องถิ่น (Local Plans) หรือแผนพัฒนารวม (UDPs) กฎหมายกำหนดกระบวนการจัดทำไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการสำรวจเพื่อจัดทำแผน (Survey) การปรึกษาก่อนเผยแพร่แผน(Pre-deposit consultation) การเผยแพร่แผนเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบและให้ความเห็นหรือคัดค้าน (The Deposit of Proposals) การคัดค้านและพิจารณาคำคัดค้าน การตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ (Examination in public : EIP) หรือการไต่สวนสาธารณะ (Local inquiry) และการรับแผน (Adoption) ตัวอย่าง เช่น ในการจัดทำแผนโครงสร้าง ในขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อนเผยแพร่แผน (Pre-deposit consultation) กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นต้องปรึกษาหารือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งกฎกระทรวงที่ออกมา (The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999) กำหนดให้ต้องหารือบุคคลและองค์กรของรัฐหลายองค์กร และในขั้นตอนการเผยแพร่แผนโครงสร้างเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบให้ความเป็นหรือคัดค้าน (The Deposit of Proposals) กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดเก็บสำเนาแผนโครงสร้างนั้นพร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายประกอบไว้ในที่สาธารณะเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ส่วนในขั้นตอนการคัดค้านและพิจารณา คำคัดค้าน กฎหมายให้สิทธิบุคคลทำหนังสือคัดค้านแผนโครงสร้างได้และเจ้าหนักงานผังเมืองท้องถิ่นไม่สามารถลงมติรับ (Adopt) แผนโครงสร้างที่จัดทำขึ้นจนกว่าได้พิจารณาคำคัดค้านนั้นแล้ว นอกจากนี้ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นอาจจัดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะเพื่อตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยองค์คณะผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่รัฐมนตรี

แต่งตั้งจะถูกปัญหากับผู้ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และรายงานข้อเสนอแนะไปยังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น เพื่อนำประกอบพิจารณาในการลงมติว่าจะรับแผนโครงสร้างที่ได้จัดทำขึ้นหรือไม่

สำหรับการประกาศใช้บังคับนั้น เมื่อท้องถิ่นลงมติรับแผนพัฒนาแล้ว กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจประกาศใช้บังคับแผนนั้นได้โดยเพียงประกาศโฆษณาใน “เอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน” (London Gazette) และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่านั้น พร้อมด้วยระบุวันที่แผนจะมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายลำดับใดเลย ซึ่งแม้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำและรับ (Adopt) แผนได้เองโดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) เห็นชอบเสียก่อน แต่กฎหมายก็ให้อำนาจส่วนกลางเข้าแทรกแซงได้บางประการ โดยกำหนดว่าเมื่อท้องถิ่นจัดทำแผนเสร็จแล้วท้องถิ่นต้องจัดส่งแผนนั้นไปให้รัฐมนตรีฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ นับตั้งแต่เวลาที่ได้จัดส่งแผน ให้รัฐมนตรีจนถึงเวลาก่อนที่ท้องถิ่นจะตัดสินใจลงมติรับแผน (Adopt) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นยื่นแผนให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ (Call-in power) หรือให้สั่งให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอในแผน อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีต้องใช้อำนาจเสียก่อนที่ท้องถิ่น จะลงมติรับแผนแล้ว หากรับแผนไปแล้วแผนก็มีผลบังคับโดยรัฐมนตรีแทรกแซงไม่ได้อีกต่อไป ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีใช้อำนาจ call-in น้อยมาก

ในการใช้บังคับผังเมืองกฎหมายใช้การอนุญาต (Planning permission) เป็นกลไกในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามผังเมือง (แผนพัฒนา) ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดว่าการดำเนินการใดในทางปฏิบัติการ (Operational development) กับที่ดินหรืออาคาร (เช่น การก่อสร้าง การวิศวกรรม การทำเหมืองแร่หรือการดำเนินการอื่นใน บน เหนือ หรือใต้ที่ดิน) ต้องขออนุญาต (Planning permission) จากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นตรวจสอบว่าเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในผังเมืองของท้องถิ่นนั้นหรือไม่นั่นเอง ซึ่งการดำเนินการใดแม้จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของอาคารหรือที่ดิน แต่เป็นการเปลี่ยนลักษณะหรือประเภทของการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินนั้นอย่างมีนัยสำคัญ (Material change in the use of buildings or land) ก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยปกติแล้วที่ดินหรืออาคารใดมีขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับการใดการหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องควบคุมดูแลให้ มีการใช้ประโยชน์ตามนั้น ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับผังเมือง (แผนพัฒนา) ของท้องถิ่น การนำที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไปใช้เพื่อการอื่นจึงอาจมีผลกระทบต่อชุมชน กฎหมายจึงกำหนดให้ขออนุญาต ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย เช่น การนำอาคารที่ใช้เพื่อการหนึ่งมาประกอบกิจการโรงเรียนสอนขับรถ หรือแม้กระทั่งการที่เจ้าของกิจการอู่ซ่อมรถยนต์ติดตั้งเครื่องขายไข่ (egg-vending machine) บริเวณด้านหน้าของอู่ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงประโยชน์ของการใช้อาคารที่ใช้เพื่อประกอบกิจการอู่ซ่อมรถยนต์มาเป็นการใช้เพื่อเป็นร้านค้าขายสินค้าซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการซ่อมรถยนต์ เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการพิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินใดต้องขออนุญาตหรือไม่ กฎหมายได้สร้างระบบ “ประเภทการใช้” (Use Clases) ขึ้นมา กล่าวคือได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกระเบียบในรูปของ Order จำแนกประเภทการใช้ที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ (Classes) เช่น ประเภทร้านค้า ประเภทบริการทางการเงินและวิชาชีพ ประเภทอาหารและเครื่องดื่ม ประเภทธุรกิจ ประเภทโรงแรม ประเภทที่พักอาศัย เป็นต้น โดยในแต่ละประเภทจะระบุวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารหรือที่ดินไว้หลายประการ หากเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในอาคารหรือที่ดินนั้นใช้อาคารหรือที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน Class ใด Class หนึ่ง หากต่อมาบุคคลดังกล่าวประสงค์จะใช้อาคารหรือที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ระบุใน Class เดียวกัน การนั้นไม่ถือว่าเป็น “การพัฒนา” บุคคลนั้นจึงไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่หากใช้อาคารหรือ ที่ดินเพื่อการอย่างอื่นที่มิได้อยู่ใน Class เดียวกัน การใช้ประโยชน์ในกรณีนั้นก็ไม่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่มิได้หมายความว่าเป็น “การพัฒนา” การใช้ประโยชน์ในกรณีดังกล่าวเป็น “การพัฒนา” และต้องขออนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ก็ต้องพิจารณาตามเกณฑ์ทั่วไป กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่มีนัยสำคัญหรือไม่ ซึ่งต้องพิเคราะห์พฤติการณ์ทั้งปวง

ในกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนกฎหมายโดยดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินหรืออาคารโดยมิได้ขออนุญาตให้ถูกต้อง กฎหมายมีมาตรการบังคับกับผู้ฝ่าฝืน โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งหนังสือบังคับ ซึ่งเรียกว่า “enforcement notice” ไปยังผู้ฝ่าฝืน หนังสือบังคับมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองกฎหมายให้สิทธิเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้เช่นอุทธรณ์ว่าสิ่งที่ตนได้ดำเนินการไปมิใช่ “การพัฒนา” เนื่องจากเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโต้แย้งว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินของตนมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีนัยสำคัญ จึงไม่ต้องขออนุญาต เป็นต้นเมื่อหนังสือบังคับ (enforcement notice) มีผลบังคับแล้ว ผู้ซึ่งได้ดำเนินการต่าง ๆ ไปโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องหยุดการกระทำดังกล่าวหรือต้องรื้อถอนการนั้นตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดในหนังสือบังคับ หากผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามหนังสือบังคับก็มีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย

สรุป ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการปฏิบัติกระบวนการผังเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร มีบริบทและปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรมีระบบผังเมืองที่เก่าแก่ (Mature Planning) ผ่านวิวัฒนาการมาหลายยุคสมัยมากกว่าประเทศอื่นๆ หลักกฎหมายและระบบผังเมืองได้รับการปรับปรุงตลอดมาเพื่อแก้ไขการปฏิบัติงานผังเมืองในทุกระดับและองค์กรภาครัฐบาลประชาชน (Public – Private Relationships) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติกระบวนการผังเมืองทั้งการจัดทำแผนผังเมือง และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง ในภาครัฐมีปัจจัยสำคัญคือ ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายผังเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติผังเมืองทั้งในระดับชาติลงมาจนถึงท้องถิ่น นโยบายและแผนผังที่กำหนดชัดเจนสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติทุกฝ่าย ตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติที่เป็นช่างเทคนิคและประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง

ในภาคประชาชนปัจจัยสำคัญคือ ทัศนคติและความเข้าใจในเรื่องผังเมืองของประชาชน (Public Attitude & Perception) ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Involvement) ในกระบวนการผังเมือง ที่กฎหมายกำหนดให้มีรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสมกับลักษณะและความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชน

3.4 บทวิเคราะห์การนำโครงสร้างทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว เหมือนประเทศฝรั่งเศส แต่ต่างกันที่รูปแบบ หมายถึง ระบบการปกครองอยู่ที่รัฐบาลแห่งชาติ อำนาจที่ท้องถิ่นมีอยู่เกิดจากการมอบอำนาจของรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2550 [8] บัญญัติไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ซึ่งเป็นการกำหนดสภาพและรับรองสถานะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น ในการจัดรูปแบบการบริหารการปกครองของประเทศไทย จะต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะของการเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย การสร้างระบบการบริหารการปกครอง จึงมีลักษณะของการส่งเสริมและเกื้อหนุนสภาพของการเป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 [9] ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(ก) การบริหารการปกครองของไทยกับการบริหารแผนและผังเมืองของไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการส่วนกลางจะมีฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการบริหารงานระดับประเทศ ภูมิภาค และ ท้องถิ่น เป็น ศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาล ที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามมาตรา 7[10] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 นอกจากมีสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีกระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ประกอบด้วย กระทรวง 20 กระทรวง ที่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวง มีกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างนั้น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง เป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานและนำนโยบายของรัฐ กระทรวงทบวงต่างๆ ไปปฏิบัติ

---

[8] มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2550

[9] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช2534

[10] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช2534

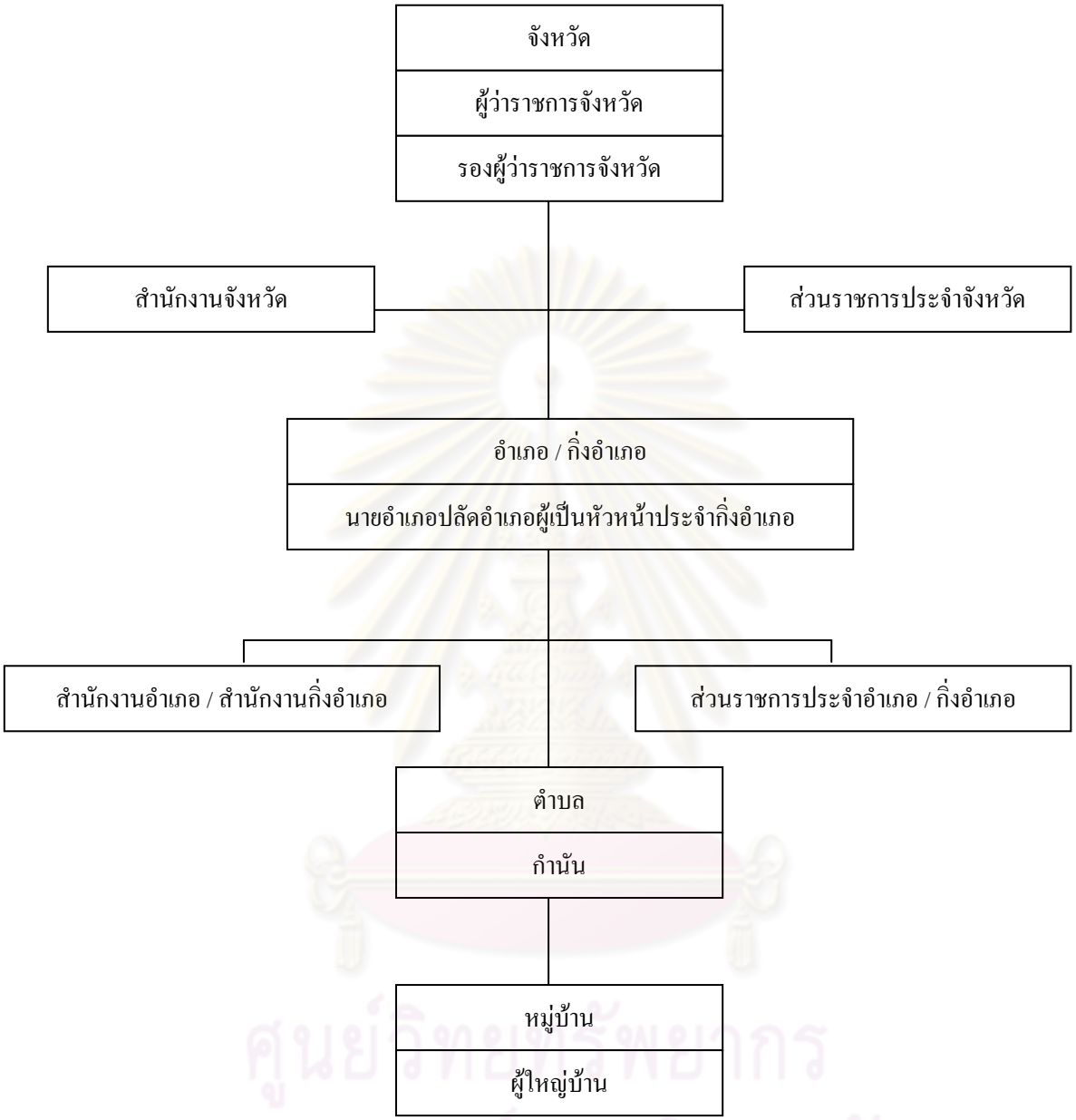
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือว่าเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางได้มอบหมายให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนด โดยในมาตรา 51 [11] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่รับนโยบาย และคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้เหมาะสม และมีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด อำเภอมีนายอำเภอทำหน้าที่บริหารราชการของอำเภอ และกำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง ได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 และ พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 จึงรวมพื้นที่ของ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านที่ไม่ใช่หน่วยปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2540 โดยมีแผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[11] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

แผนภาพที่ 9 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดส่วนราชการ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีรูปแบบคล้ายคลึงกับการปกครองประเทศ กล่าวคือ จะมีทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเพียงองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์การปกครองตนเอง ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น เลือกผู้แทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายการบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง ส่วนฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัตินำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งเดิมในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ได้กำหนดระเบียบบริหาราชการส่วนท้องถิ่น เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันการจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็น 5 รูปแบบ โดยยกเลิกเขตสุขาภิบาลแล้วกล่าวคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 [12] ซึ่งได้บัญญัติให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสิ้น 75 จังหวัด เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในจังหวัด

ในส่วนของเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งตามความในมาตรา 7 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท [13] ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน บัญญัติว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลที่แน่ชัดแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้คือ มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

---

[12] มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช2540

[13] สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ,หน้า 538.

(2) เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช2496และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ ท้องถิ่นมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติหน้ามี่อันต้องทำของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(3) เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน กำหนดให้ท้องถิ่นซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้ คือ ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีรายได้เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลนครตามกฎหมาย

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดทำตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ได้บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านๆ ละ 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบพิเศษอีก 2 รูปแบบ กล่าวคือมีกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มีโครงสร้างประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงและลับ นอกจากนี้ยังมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร (สก.) โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขต โดยปัจจุบันมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 61 คน ซึ่ง สก. 1 คนต่อจำนวนประชากร 100,000 คน และมีเขตและสภาเขตประกอบด้วยสำนักงานเขตและสภาเขต สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติราชการภายในเขต

สภาเขต (สข.) ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ตามเกณฑ์ประชากร หน้าที่ของสภาเขตเป็นสภาให้ข้อคิดเห็นให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขต ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต การดำเนินการของเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อราษฎร และมีเมืองพัทยา ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น สภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเมืองพัทยา มีจำนวนสมาชิกสภา 24 คน และนายกเมืองพัทยา เป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยา ซึ่งจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง

(2) เทศบาล 2 ,008 แห่ง จำแนกเป็น

- เทศบาลนคร 25 แห่ง
- เทศบาลเมือง 142 แห่ง
- เทศบาลตำบล 1,841 แห่ง

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,746 แห่ง จำแนกเป็น

- อบต.ชั้น 1 74 แห่ง
- อบต. ชั้น 2 78 แห่ง
- อบต. ชั้น 3 205 แห่ง
- อบต. ชั้น 4 844 แห่ง
- อบต. ชั้น 5 5,196 แห่ง
- อบต.จัดตั้งใหม่ 349 แห่ง

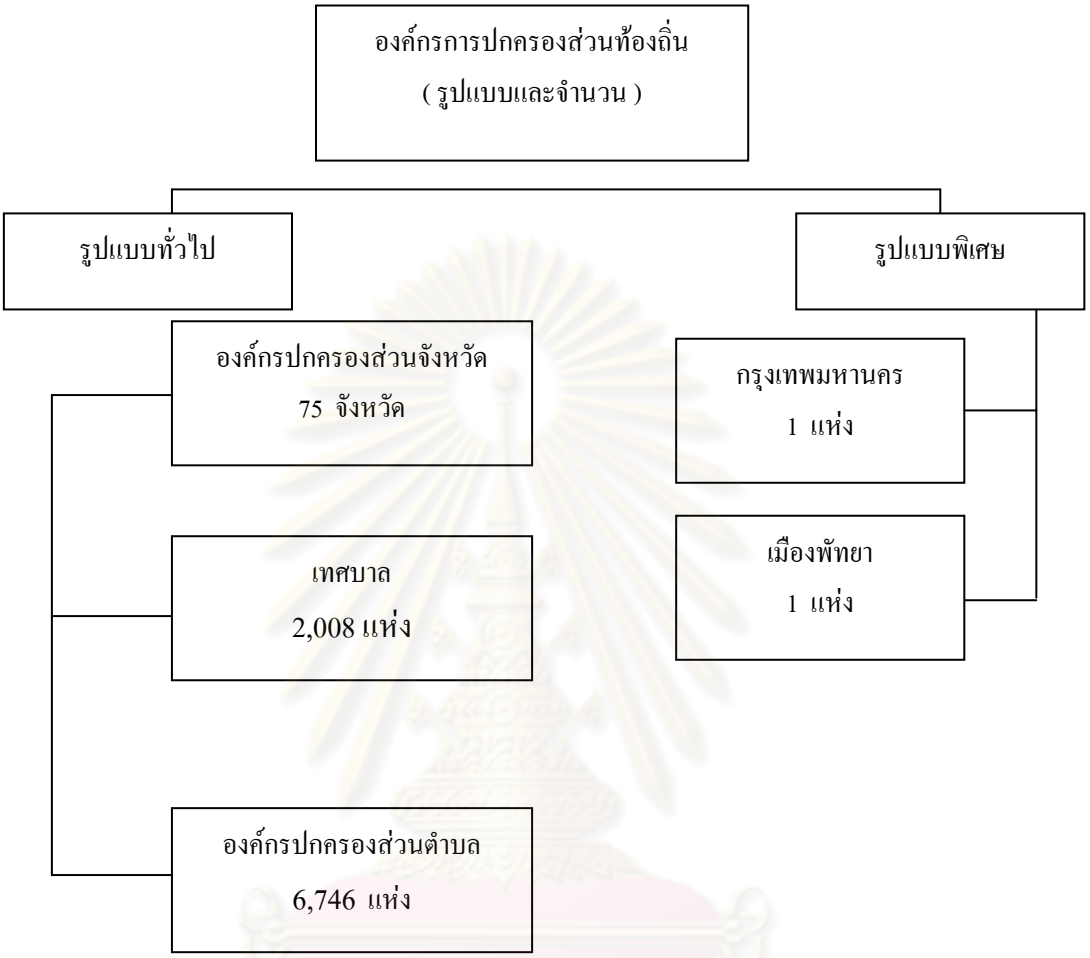
(4) รูปแบบพิเศษ ได้แก่

1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) 1 แห่ง
2) เมืองพัทยา 1 แห่ง

โดยสามารถสรุปแผนภาพ แสดงโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 10 โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น



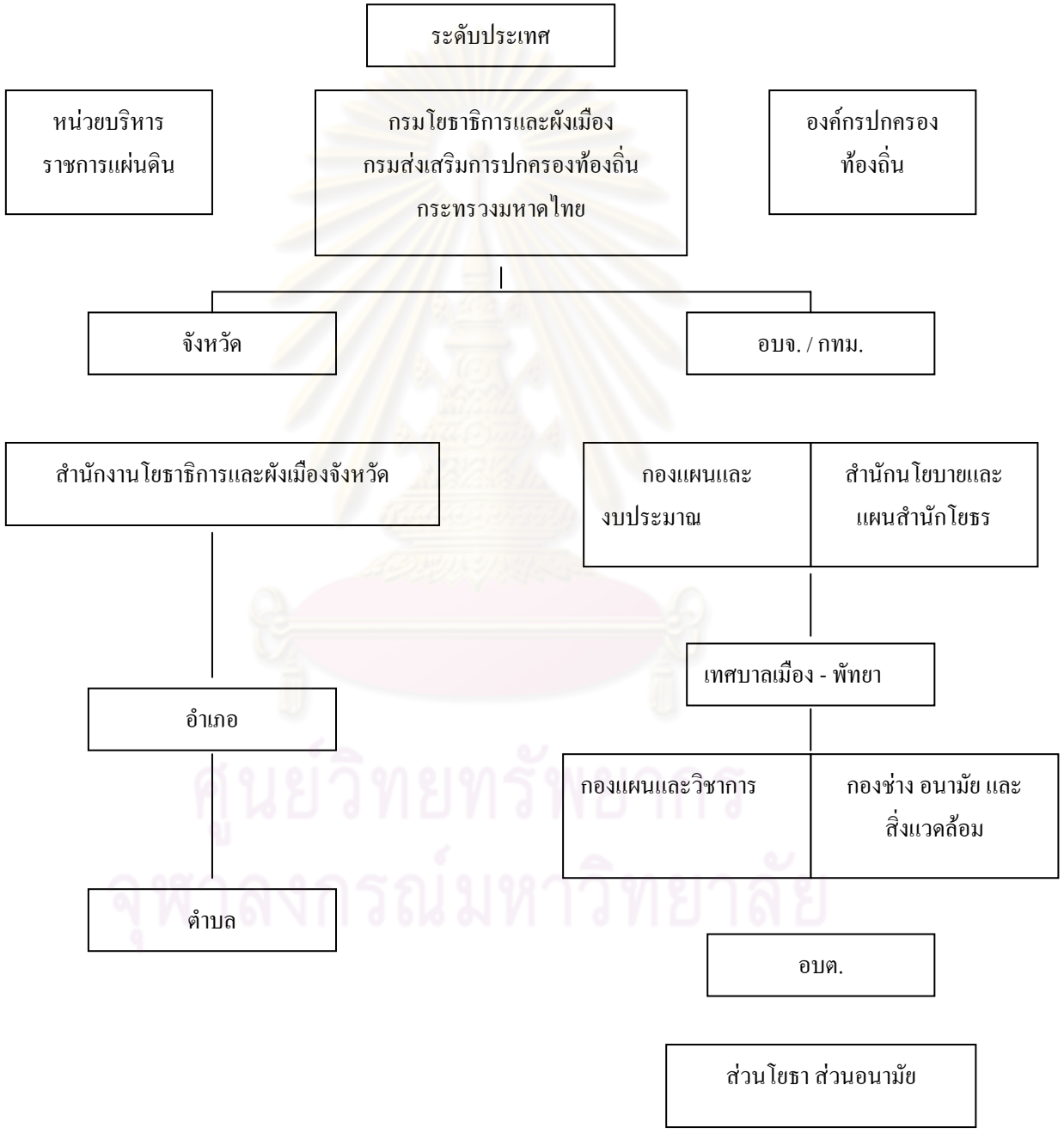
ที่มา : ผู้เขียนศึกษาข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ผู้เขียนเห็นว่า จากสาระการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านผังเมือง โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอน ภารกิจจากหน่วยงานของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผังเมือง

พุทธศักราช 2518 ในประเด็นด้านการวางผังเมืองรวม การปรับปรุงผัง การปฏิบัติ และการพัฒนาผังเมือง ซึ่งจะต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

โดยจะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแผนงาน และผังเมือง ของประเทศไทยได้ดังแผนภาพ แสดงโครงสร้างการบริหาร แผน และผังเมืองของประเทศไทย ดังนี้

แผนภาพที่ 11 โครงสร้างการบริหารแผนและผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลกรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแผนภาพที่แสดงโครงสร้างการบริหารแผนและผังเมืองของประเทศไทย ซึ่งในระดับประเทศ กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการบริหารแผนและผังเมืองในระดับจังหวัด จะมีสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบส่วนระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรุงเทพมหานคร และถ้าเป็นท้องถิ่นระดับล่างก็จะมีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางพัฒนารวมของชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ซึ่งองค์ประกอบหรือเนื้อหาสาระของผังเมืองรวมจะประกอบด้วย ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกประเภทต่างๆ (Land Use Plan) ผังระบบคมนาคมและขนส่ง ผังระบบสาธารณูปโภค – สาธารณูปการ รวมทั้งมาตรการและวิธีการที่จะนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำผังเมืองรวม คือ การประสานแผนงานโครงการพัฒนาสาขาต่างๆ ของชุมชนและเป็นการจัดลำดับความสำคัญของการจัดแผนงบประมาณพัฒนา (Capital Investment Program) เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการที่อาจกำหนดจากหน่วยงานปฏิบัติต่างหน่วยงาน หรือจัดลำดับการพัฒนาโครงการที่จำเป็นต้องก่อสร้างตามลำดับต่อเนื่องกันไป เป็นต้น

(ข) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยที่ปรับใช้จากกฎหมายต่างประเทศ

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 โดยเฉพาะการใช้บังคับผังเมืองรวมในปัจจุบันให้กระทำโดยกฎกระทรวงตามมาตรา 26[14] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับผังเมืองรวมที่กระทำโดยกฎกระทรวง นั้นมีปัญหาและเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยที่นำโครงสร้างทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ จะเป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์โดยเฉพาะด้านกฎหมายของแต่ละประเทศว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมากำหนดเป็นมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองรวมของไทยได้เพียงใด

ประเทศไทย ในระดับประเทศมีการวางแผนประเทศ แผนจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนของเทศบาลแต่ไม่มีการทำผังเมือง ยกเว้นในระดับเมืองที่มีการทำผังเมือง แต่ผังเมืองของไทยมิได้เป็นผังของเขตปกครองที่เป็นเทศบาล หากแต่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมืองโดยกำหนดเขตที่เจ้าหน้าที่วางผังเห็นเหมาะสม ซึ่งทางด้านกฎหมายนั้น จะเห็นความโดดเด่นของความสัมพันธ์ของกฎหมายต่าง ๆ ทางด้านวางแผน/ผังของไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพิจารณาในแนวดิ่ง (Vertical) มีการจัดระบบการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการวางกรอบใหญ่ไปหากรอบเล็ก กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองควรจะวางกรอบในการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพกว้างและในอนาคต กฎหมายกำหนดเขตจะกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ (use classes) ที่เป็นรูปธรรมอย่างละเอียดและใช้หลัก positive (รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่กฎหมายไม่อนุญาตจะทำไม่ได้) กฎหมายจัดสรรที่ดินกำหนดให้การ

[14] เรื่องเดียวกัน

จัดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมและเขตการใช้ประโยชน์ และกฎหมายความคุมอาคาร นอกจากจะควบคุมอาคารแล้วเจ้าหน้าที่ยังใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่จะกลั่นกรองว่าการใช้ประโยชน์อาคารสอดคล้องกับผังเมืองรวม เขตการใช้ประโยชน์และการจัดสรรที่ดินหรือไม่หากไม่สอดคล้องก็จะไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้ สำหรับในประเทศไทยในปัจจุบันปรากฏว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเพียงระดับเดียวคือ ระดับเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งแสดงความสัมพันธ์โดยเปรียบเทียบกัน สรุปได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10 ความสัมพันธ์ของกฎหมายทางด้านวางแผน/ผังของประเทศสหรัฐอเมริกากับของไทย

ระดับ		การวางแผน/ผัง			องค์กรที่รับผิดชอบ			กฎหมายที่เกี่ยวข้อง		
สหรัฐ	ไทย	สหรัฐฯ	ไทย		สหรัฐฯ	ไทย		สหรัฐฯ	ไทย	
			แผน	ผัง		แผน	ผัง		แผน	ผัง
ประเทศ	ประเทศ	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	NESDB	ไม่มี	Planning and Zoning Enabling Acts	ไม่มี	ไม่มี
มลรัฐ	ประเทศ	มี	มี	ไม่มี	หน่วยงานวางแผนของมลรัฐ	NESDB	ไม่มี	กฎหมายวางแผนของมลรัฐ	ไม่มี	ไม่มี
ภาค กลุ่มเค้าน์ตี้	กลุ่มจังหวัด	มี	มี	ไม่มี	หน่วยงานวางแผนระดับภาค	ไม่มี	ไม่มี	กฎหมายวางแผนของมลรัฐ	ไม่มี	ไม่มี
เค้าน์ตี้	จังหวัด	มี	มี*	ไม่มี	หน่วยงานวางแผนของเค้าน์ตี้	- สำนักงานจังหวัด - อบจ.	ไม่มี	กฎหมายวางแผนของเค้าน์ตี้	มี*	ไม่มี
-	อำเภอ	-	มี*	ไม่มี	-	คณะกรรมการอำเภอ	ไม่มี	-	มี*	ไม่มี
ภาคมหานคร	ภาคมหานคร	มี	มี	มี	หน่วยงานวางแผนของภาคมหานคร	กทม.	กทม.	ไม่มี	มี	กฎกระทรวง
เมือง	เมือง	มี	มี*	มี	หน่วยงานวางแผนของเมือง	เทศบาล	กรมโยธาฯ และผังเมือง	กฎหมายวางแผนของเมือง	มี*	- พ.ร.บ.การผังเมือง - จัดสรรที่ดิน

ตารางที่ 10 (ต่อ) ความสัมพันธ์ของกฎหมายทางด้านวางแผน/ผังของประเทศสหรัฐอเมริกากับของไทย

ระดับ		การวางแผน/ผัง			องค์กรที่รับผิดชอบ			กฎหมายที่เกี่ยวข้อง		
สหรัฐ	ไทย	สหรัฐฯ	ไทย		สหรัฐฯ	ไทย		สหรัฐฯ	ไทย	
			แผน	ผัง		แผน	ผัง		แผน	ผัง
										- พ.ร.บ. ควมคุมอาคาร - พ.ร.บ. เทศบัญญัติ

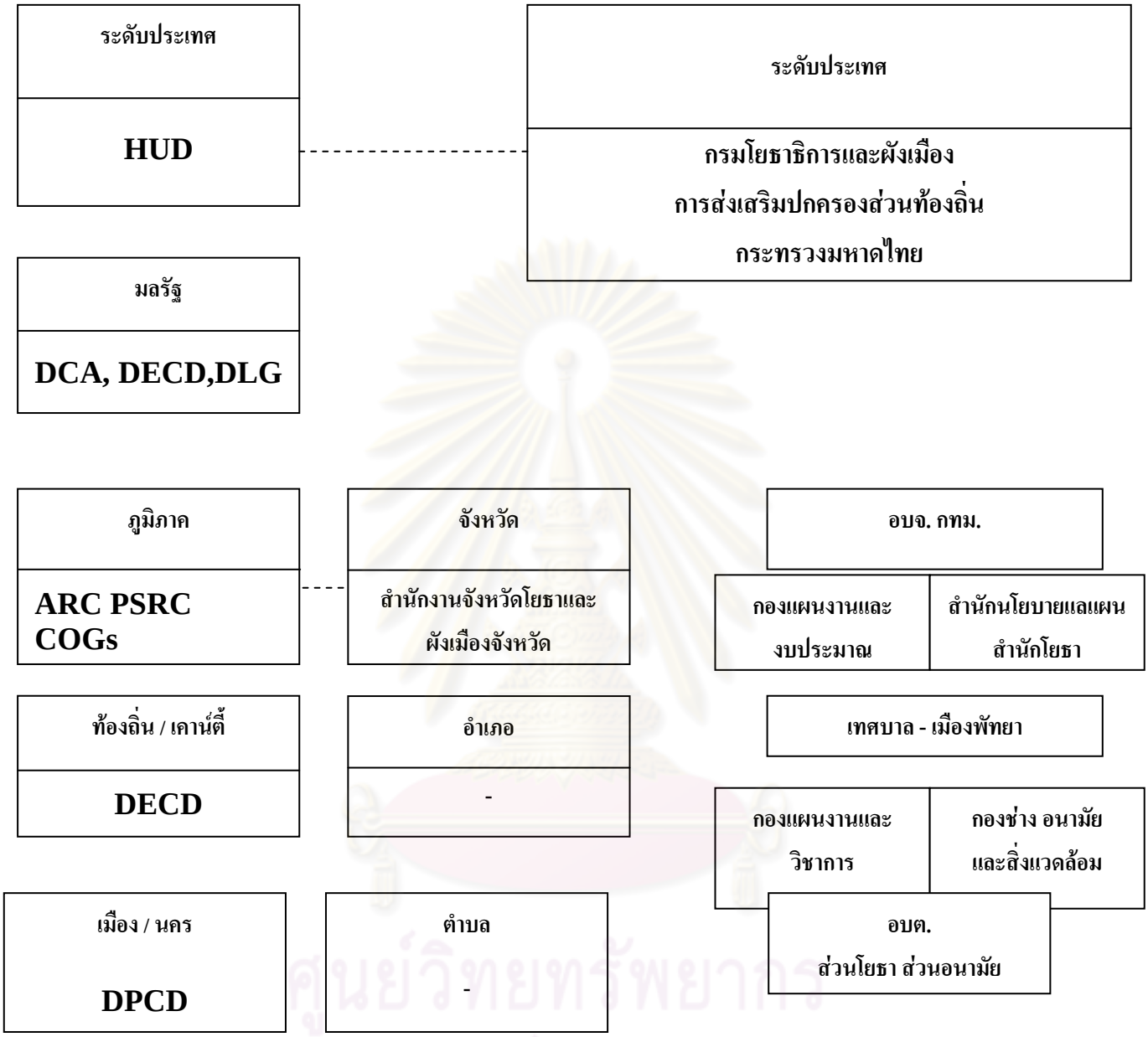
หมายเหตุ * หมายถึง มีแผนพัฒนาแต่ไม่อยู่ในลักษณะของ Comprehensive Plan แบบที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกา

** หมายถึง กรมฯ กำหนดเขตของตัวเองโดยไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน ผังเมืองรวมกว้างกว่าเทศบาลและพื้นที่อื่น ๆ ที่ข้างเคียง หรืออำเภอหลายอำเภอ

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 12 การเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารแผนและผังเมือง ของสหรัฐอเมริกาและไทย



ที่มา : ผู้เขียนศึกษาจากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย

จากแผนภาพอาจวิเคราะห์สำหรับความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ซึ่งเมื่อนำความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองของสองประเทศมาเปรียบเทียบกันในแต่ละระดับ พบว่า การวางแผน/ผังของประเทศสหรัฐอเมริกา ปรากฏอยู่ในทุกระดับยกเว้นระดับประเทศ โดยในระดับมลรัฐและภาคที่ประกอบด้วยกลุ่มเค้าน์ตี้จะเป็นแผนนโยบายที่ใช้ เป็นกรอบในการวางแผน/ผังระดับพื้นที่ที่เล็กลงไป ได้แก่ เค้าน์ตี้ ภาคมหานครและเมือง

การวางแผน/ผังของ 3 ระดับหลังถือว่าเป็นการวางแผน/ผังของท้องถิ่น ซึ่งทำกันในลักษณะแผนที่ครอบคลุมหลายสาขา (Comprehensive) ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ นโยบายและแผนงานที่จะทำในแต่สาขา และผังที่เป็นแผนที่การใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งจะเป็นฐานในการสร้างผังกำหนดย่าน (Zoning Map) ซึ่งจะนำไปใช้ควบคู่กับข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน (Zoning Ordinance) นอกจากนี้ การวางผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการวางแผนทุกระดับยกเว้นภาคมหานคร อย่างไรก็ตามแผนระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับเมืองที่ประเทศไทยมีอยู่ จะอยู่ในลักษณะแผนพัฒนา ดังนั้นในประเทศไทยยังไม่มีการวางผังในทุกระดับ ยกเว้น ระดับเมือง แต่ผังที่ทำก็ไม่ใช่เป็นผังที่รวมอยู่ใน Comprehensive Plan อย่างที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกา และมีองค์ประกอบเพียง 3 เรื่อง คือ การใช้ที่ดิน คมนาคมและสาธารณูปโภค ซึ่งสามารถจัดทำเป็นข้อบัญญัติได้เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากแนวทางในการออกข้อบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย สุขลักษณะและสวัสดิการทั่วไปของชุมชน ซึ่งก็คือผลประโยชน์ของสาธารณะ นอกจากนี้ในส่วนขององค์กรรับผิดชอบ องค์กรปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกระดับจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการวางแผนและผังเมืองอย่างชัดเจน ในระดับประเทศแม้จะไม่มีองค์กรวางแผนและผัง แต่ในกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development – HUD) ก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนในปัจจุบันรัฐบาลมลรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองมากขึ้น มลรัฐจะมีหน่วยงานด้านการวางแผนพัฒนาเมือง เช่นเดียวกับระดับภาค เค้าน์ตี้ มหานคร และเมือง

สำหรับรูปแบบและขอบเขตของกฎหมายของฝรั่งเศสมีแหล่งที่มาทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ กฤษฎีกาที่ออกโดยสภาแห่งรัฐและกฎกระทรวง มิได้จำกัดอยู่แต่เรื่องการจัดทำผังแต่เป็นการกำหนดกรอบการจัดทำผัง กลไกทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่รูปแบบและขอบเขตกฎหมายของไทยยังขาดเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ทุกผังจะต้องมีและกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามผังอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเวนคืน การจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคาร ที่แยกฉบับออกไป ส่วนการบังคับให้มีผังเมือง พื้นที่แต่ละระดับต่างมีแผนและผังจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายบังคับว่าท้องถิ่นต้องทำผัง กำหนดแต่เพียงให้มีการจัดทำตามความพร้อม เป็นการใช้ดุลยพินิจของท้องถิ่นเองว่าต้องการมีผังเมืองชนิดใด สำหรับผังเมืองของไทยกฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำผังเมืองเป็นไปตามที่เห็นสมควร ถ้าหากยังไม่เห็นสมควรก็ยังไม่มีผัง ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น ถ้าท้องถิ่นยังไม่พร้อมจัดทำผังจะมีกฎเกณฑ์อื่นในระดับประเทศและภาคมาควบคุมการใช้ที่ดินและขยายตัวของเมือง

การกำหนดประเภทผังเมืองแต่ละระดับในประเทศฝรั่งเศสทุกพื้นที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางผังเมืองทุกระดับ สำหรับประเทศไทยผังเมืองมีเฉพาะท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัดบาง

จังหวัดเท่านั้น ในระดับจังหวัดและภาคมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใช้เป็นแนวทางไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย ในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามผังในประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายแต่ละระดับควบคุม เช่น ในระดับภาคมีกฤษฎีกาเป็นต้น ส่วนในระดับท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับผังโดยไม่ต้องออกเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ผังเมืองที่ออกโดยท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ระดับประเทศและภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ตามหลักการกระจายอำนาจ สำหรับประเทศไทยการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องทำเป็นกฎกระทรวง รัฐมนตรีลงนามและผังเฉพาะต้องเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อการเวนคืนซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

อำนาจการจัดทำผังเมือง ผังเมืองหลักของฝรั่งเศสได้แก่ SCOT, PLU และ Carte Communale ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจทำได้เอง หากมีปัญหาสามารถขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางได้ แต่กรณีประเทศไทย การจัดทำผังเมืองของท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ สำหรับกระบวนการจัดทำผังเมือง ประเทศฝรั่งเศสกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อการควบคุมและตรวจสอบอย่างชัดเจน ท้องถิ่นที่มีศักยภาพน้อย อาจทำผัง Carte Communale ที่มีความยุ่งยากน้อยที่สุด สำหรับไทย การวางผังเมืองโดยท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของส่วนกลางและการให้ความเห็นชอบต่อผังทำโดยคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลาง

เนื้อหาสาระของผัง ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวิสัยทัศน์ และแผนผังที่มีกฎเกณฑ์ รายละเอียดสามารถปฏิบัติได้ สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้มีวัตถุประสงค์การจัดทำและตัวแผนผัง พร้อมรายละเอียดนโยบายและมาตรการซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ที่ดินตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และคาดหมายการขยายตัวในอนาคต ไม่แสดงวิสัยทัศน์ของความเป็นไปในอนาคตที่ปรากฏในการพัฒนาตามผัง นอกจากนี้กลไกการนำผังไปปฏิบัติกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองเท่านั้น แต่กำหนดกลไกในทางปฏิบัติ เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน กลไกด้านภาษี เป็นต้น แต่สำหรับการผังเมืองของประเทศไทยมีเฉพาะเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ห้ามผิดไปจากที่ประกาศในกฎกระทรวง ส่วนกลไกในทางปฏิบัติปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น มิได้รวมอยู่ในกฎหมายผังเมืองเหมือนดังเช่นของประเทศฝรั่งเศส

ส่วนกฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักรจะใช้ระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ (two-tier-development plan system) โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้างๆ และระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ ในเมืองปกติ ซึ่งมิใช่เมืองมหานคร การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรแบ่งเขตการปกครองเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของCountry โดยมีCountry Council เป็นสภาท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกล่าวคือ County Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้างๆซึ่งเรียกว่าแผนโครงสร้าง

(Structure Plans) และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง กล่าวคือDistrict Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งเรียกว่า แผนท้องถิ่น (Local Plans) โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างที่ County Council จัดทำไว้แล้ว ส่วนในเมืองมหานคร(Metropolitan Areas) เนื่องจากมีการปกครองเพียงระดับเดียว โดยมี Metropolitan District Council เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้จัดทำผังเมืองเพียงระดับเดียวโดยจัดทำเป็นแผนพัฒนารวม (Unitary Development Plans หรือ UDPs) โดยMetropolitan District Council เป็นผู้จัดทำ เช่นนี้ก็เพื่อความคล่องตัวในการกำหนดรายละเอียดของการพัฒนาให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทันท่วงที

โดยภาพรวมแล้วในระดับท้องถิ่น The Town and Country Planing Act 1990 ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมืองซึ่งกฎหมายเรียกว่าแผนพัฒนาหรือ Development plansได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางหมายถึงรัฐมนตรีอนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจแทรกแซงโดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้เห็นชอบเสียก่อนเรียกว่าอำนาจ call-in ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเสียก่อนท้องถิ่นจะลงมติรับแผนเพื่อใช้บังคับ(adopt) อย่างไรก็ตามได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของThe Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของ House of Lords และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ ดังกล่าวข้างต้น และใช้ระบบแผนเดียว(unitary plan) ทั้งในเมืองปกติทั่วไปและเมืองมหานคร โดยให้County Council (กรณีเมืองปกติทั่วไป) และMetropolitan District Councils (กรณีเมืองมหานคร)จัดทำแผนเป็นเอกสารฉบับเดียวกัน เรียกว่า กรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Framework) เพื่อลดความซับซ้อนในการจัดทำผังและเวลาที่ใช้ในการจัดทำ

ในการบังคับผังเมือง กฎหมายใช้การอนุญาต (Planning permission) เป็นกลไกในการบังคับให้มีการปฏิบัตตามผังเมือง ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดว่าการดำเนินการใดทางปฏิบัติการ (Operational development)กับที่ดินหรืออาคาร เช่น การก่อสร้าง การวิศวกรรม การทำเหมืองแร่หรือการดำเนินการอื่นใน บน เหนือ หรือใต้ที่ดิน ต้องขออนุญาต (Planning permission)จากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นตรวจสอบว่าเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในผังเมืองของท้องถิ่นนั้นหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการใดแม้จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของอาคารหรือที่ดิน แต่เป็นการเปลี่ยนลักษณะหรือประเภทของการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินนั้นอย่างมีนัยสำคัญ ก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งโดยปกติแล้วที่ดินใดมีขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการใดการหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องควบคุมดูแลให้ มีการใช้ประโยชน์ตามนั้น ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับผังเมืองและแผนพัฒนาของท้องถิ่น การนำที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไปใช้เพื่อการอื่นจึงอาจมีผลกระทบต่อชุมชน กฎหมายจึงกำหนดให้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย และเพื่อประโยชน์ในการพิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือที่ดินใดต้องขออนุญาตหรือไม่ กฎหมายได้สร้างระบบประเภทการใช้ (Use Classes) ขึ้นมา กล่าวคือ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกระเบียบในรูปของ Order จำแนกประเภทการใช้ที่ดินออกเป็นประเภทต่างๆ (Classes) เช่น ประเภทร้านค้า

ประเภทบริการทาง การเงินและวิชาชีพ ประเภทอาหารและเครื่องดื่ม ประเภทธุรกิจ ประเภทโรงแรม ประเภทที่พักอาศัย เป็นต้น โดยในแต่ละประเภทจะระบุวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารหรือที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน ClassใดClass หนึ่ง หากต่อมาบุคคลดังกล่าวประสงค์จะใช้อาคารหรือที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ระบุใน Class เดียวกัน การนั้นไม่ถือว่าเป็นการพัฒนา บุคคลนั้นจึงไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่หากใช้อาคารหรือที่ดินเพื่อการอย่างอื่นที่มิได้อยู่ใน Class เดียวกัน การใช้ประโยชน์ในกรณีนั้นก็ไม่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่มีได้หมายความว่าเป็นการพัฒนาการใช้ประโยชน์ ในกรณีดังกล่าวเป็นการพัฒนาและต้องขออนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ก็ต้องพิจารณาตามเกณฑ์ทั่วไป กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่มีนัยสำคัญหรือไม่ ซึ่งต้องพิเคราะห์พฤติการณ์ทั้งปวงเป็นรายกรณีต่อไป

โดยสรุปจากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรเห็นว่า มีกลไกบางประการที่จะนำมาใช้สำหรับการผังเมืองของไทยได้ อาทิ การกำหนดให้มีกฎเกณฑ์ทั่วไปด้านการผังเมืองเพื่อเป็นกฎเกณฑ์บังคับพื้นฐานในการจัดทำผังเมืองทุกประเภทและยังใช้บังคับได้กับพื้นที่ที่ยังไม่มีการวางผังเมือง เป็นต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีกลไกที่สำคัญคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518 ในบางเรื่อง เช่น ให้การวางและจัดทำผังเมืองเป็นบทบาทของท้องถิ่นเพื่อให้ผังเมืองสะท้อนเอกลักษณ์และความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพื่อการใช้บังคับได้เอง แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงลักษณะและความพร้อมของการเมืองการปกครองตามความเป็นจริงของประเทศไทยโดยให้มีคณะกรรมการส่วนกลางกำกับดูแลด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4
แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการเลือกตั้งมิใช่การแต่งตั้ง อันแตกต่างจากการปกครองในส่วนกลางหรือการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ นอกเหนือจากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตยของท้องถิ่นยังไปไกลกว่าการไปออกเสียงเลือกตั้ง และยังครอบคลุมไปถึงความคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการควบคุม การสนองตอบความต้องการ และการแก้ไขความคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการควบคุมนั้น คือ สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการกระทำของตนเองต่อท้องถิ่น และการเลือกตั้งจะเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ตนมีต่อท้องถิ่น

ปัจจุบันหลักการเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นส่วนประกอบขั้นพื้นฐานในระบบการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมืองและการปกครอง แต่หลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันคือบทบัญญัติใด ๆ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีค่าบังคับเหนือกฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่น

ในส่วนของกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ตราโดยรัฐสภา นั้น รัฐสภาจะมีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด หรือที่เรียกกันว่า กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดทำกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ตราโดยรัฐสภา ส่วนใหญ่จะมีการบัญญัติกฎหมายไว้มากกว่าหนึ่งฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีได้หลายฉบับตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขจนถึงฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 เป็นต้น

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้ว กฎหมายลำดับรองหรืออาจกล่าวได้ว่าหมายถึง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมายปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่

กฎหมายลำดับรองนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ บุคคลที่ได้รับผลกระทบก็อาจนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนได้

ดังนั้น แนวทางการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทนี้ จะเป็นการจำแนกให้เห็นภาพของกฎหมายปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาของกฎหมายโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ และเป็นที่มาของการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวต่อไป โดยเฉพาะที่มาของกฎหมายเหล่านี้มีผลให้บทกฎหมายต่างๆ มีฐานะไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากออกโดยอาศัยอำนาจต่างกันหรือออกในกรณีต่างกัน ซึ่งกฎหมายอาจออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็ได้ตามอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในบทนี้จะได้อธิบายถึงบทบาทขององค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองทุกระดับกับแนวทางการแก้ไขลักษณะผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตรากฎหมายระดับต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่นตลอดจน กรณีที่เกิดลักษณะผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรด้านการผังเมือง ซึ่งจะมีแนวทางในการบูรณาการความสัมพันธ์และมีมาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบดังกล่าวอย่างไร ทั้งจะได้นำเสนอแนวทางการมอบอำนาจการตรากฎหมายให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับผังเมือง รวมถึงการพิจารณาข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.1 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองทุกระดับกับแนวทางการแก้ไขลักษณะผลกระทบต่อกฎหมายการผังเมือง

บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองทุกระดับกับแนวทางการแก้ไขลักษณะผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในที่นี้ จะได้กล่าวโดยเฉพาะองค์กรที่สำคัญซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมซึ่งเป็นผังตามกฎหมาย คือ องค์กรคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมาตรา 6[1] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ

---

[1]มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการผังเมืองคณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ และบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการวาง จัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการร่วมด้วย

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ผังเมือง คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการโดยคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 สรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะบุคคล อาทิ อำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ได้รับมอบหมายแล้วรายงานคณะกรรมการ หรือกรณีที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม สำหรับกรณีที่เป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่คาบเกี่ยวกับ ตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป

2. อำนาจเกี่ยวกับการอนุมัติ อาทิ อนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นๆ วางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนได้และกรณีเขตผังเมืองรวมคาบเกี่ยวในเขตปกครองหลายพื้นที่ คณะกรรมการฯ จะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่เดียวหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวมและจะกำหนดค่าใช้จ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องที่จะต้องตามส่วนของตนได้

ตัวอย่างที่คณะกรรมการผังเมืองได้มีการประชุมและมีมติเรื่องการอนุมัติให้ท้องถิ่นวางผังเองในการประชุมครั้งที่ 7/2550 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 ดังนี้

กรณีผังเมืองรวมที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อนุมัติในหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่ปรึกษาและให้การสนับสนุนการดำเนินการ ส่วนกรณีผังเมืองรวมที่ยังไม่ได้ถ่ายโอน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเอง ให้เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาอนุมัติ โดยเสนอแผนงาน วิธีดำเนินงาน และงบประมาณ ผ่านความเห็นชอบผู้บริหารและสภาท้องถิ่นรวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง ก่อนนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น

3. อำนาจเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบ อาทิ พิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำเสร็จแล้วหรือพิจารณาผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วาง ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นควรแก้ไขแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย หรือพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไประหว่างที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ นอกจากนี้อาจให้ความเห็นชอบการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงฯ อีกห้าปี ในกรณีเห็นว่า สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการ

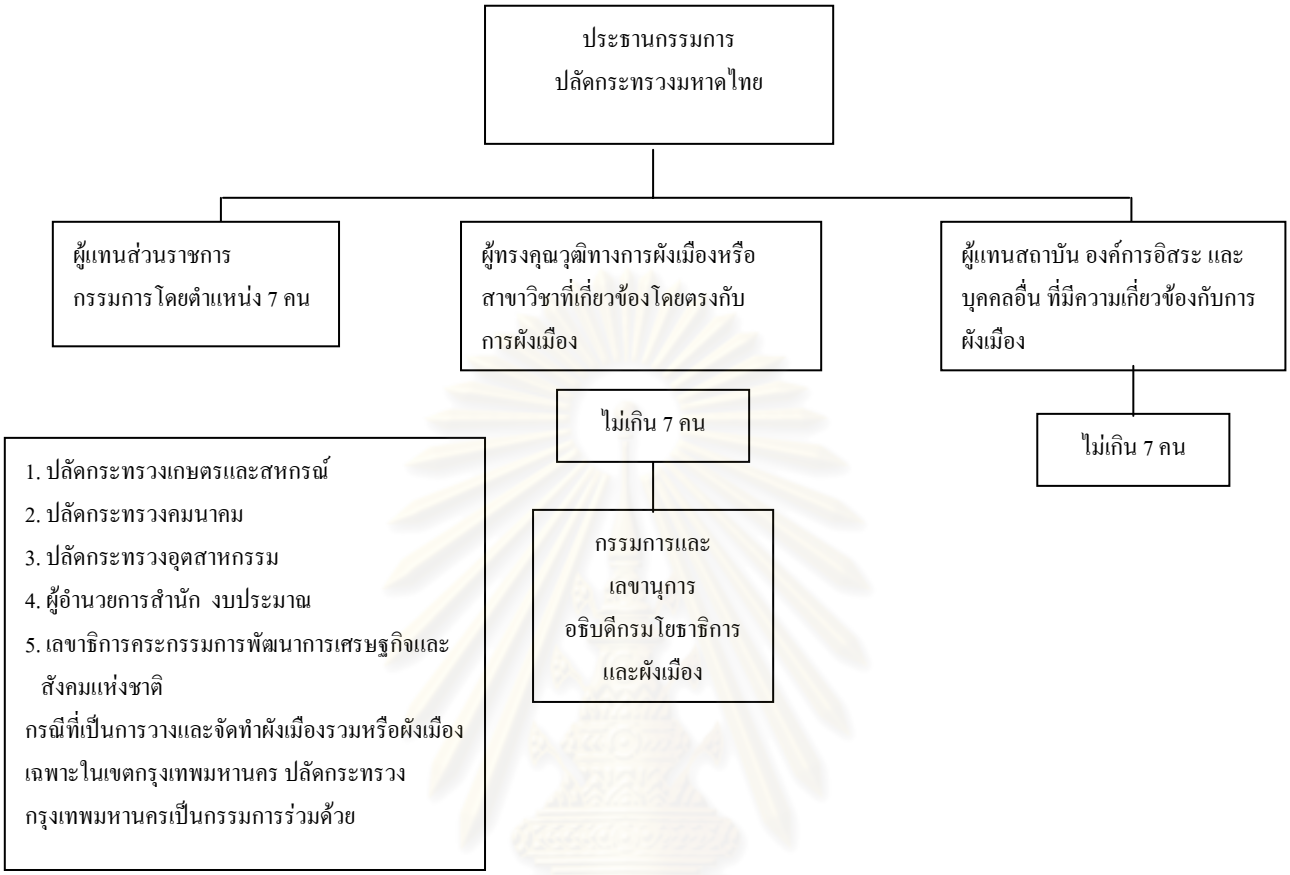
เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ หรือให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม ครั้งละ 1 ปี จำนวน 2 ครั้ง กรณีดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมไม่แล้วเสร็จ เป็นต้น

4. อำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง อาทิ อำนาจในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอขอแก้ไขปรับปรุง ให้เหมาะสมสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในเขตผังเปลี่ยนแปลงไป ถ้าเห็นชอบด้วยก็ให้คณะกรรมการผังเมืองรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงหรือในระหว่างที่กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้

5. อำนาจเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาทิ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518 มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า *“ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ โดยคำนึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น”*

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 13 องค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมือง



ที่มา : คู่มือคณะกรรมการผังเมืองกรมโยธาธิการและผังเมือง, หน้า 22

โดยที่ตามกฎหมายได้กำหนดเพียงบทบาทของคณะกรรมการผังเมืองตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ดูแลทั้งนโยบายการผังเมืองระดับชาติ และการให้ความเห็นชอบผังเมืองระดับต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง เป็นภารกิจที่หนักมากจนเกินไป ทำให้เกิดข้อจำกัดในการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงทั้งประเทศได้ ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีคณะกรรมการทุกระดับที่มีบทบาทในการกำหนดทั้งนโยบายผังเมืองระดับประเทศ ผังเมืองระดับภาค ผังเมืองระดับจังหวัด และผังเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งจะได้อธิบายโดยลำดับ ดังนี้

4.1.1 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ

เนื่องจากแผนและผังระดับประเทศควรอยู่ในรูปของผังยุทธศาสตร์ ซึ่งจะต้องสะท้อนแนวทางพัฒนาแบบบูรณาการทุกด้านบนพื้นที่ของประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบในการทำผังยุทธศาสตร์ระดับรองลงไป และในการทำผังยุทธศาสตร์นี้ต้องมีบูรณาการกับมิติทางด้านผังเมือง นั่นคือ ให้แนวทาง

ในการทำผังเมืองแก่หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการทำผังทั้งประเทศออกมาเป็นผังยุทธศาสตร์ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่านำไปสู่เป้าหมายการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำผังยุทธศาสตร์ระดับประเทศที่มีอยู่สามส่วน คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์รัฐบาล และยุทธศาสตร์หน่วยงาน ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำผังยุทธศาสตร์นี้ อาจจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งทำยุทธศาสตร์ชาติอยู่แล้ว แต่ให้เพิ่มกลุ่มงานด้านผังเมืองขึ้นใน สศช. หรืออาจจะเป็นบทบาทคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นอิสระโดยขึ้นตรงกับหรืออยู่ภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรี โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ ควรประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีทุกกระทรวงเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการผังเมือง ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ อธิบดีกรมโยธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ จะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศ อาทิ หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง การผลักดันโครงการพัฒนาตามนโยบายของผังเมืองระดับประเทศและระดับภาคไปสู่การปฏิบัติ การกำกับดูแล และเร่งรัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับทั้งระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ให้สอดคล้องกัน โดยทำหน้าที่ประสานงานและนโยบายของแต่ละกระทรวงภายใต้กรอบนโยบายชาติ

นอกจากนี้บทบาทของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติควรให้การเสนอแนะในการนำมาตรการด้านการเงิน การคลัง และแรงจูงใจต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และเพื่อความเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการผังเมือง และพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพ เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ คณะกรรมการด้านนโยบายการผังเมืองระดับชาติ จะต้องมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และบุคคลอื่น เรียกเอกสารหรือแผนงานอื่นใดที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อนโยบาย ทางด้านการผังเมือง หรืออาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้

4.1.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับภาค

โดยที่ปัจจุบันบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช2518[4] จะสอดคล้องกับภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองหลายประเภท ดังนี้

1. ผังนโยบาย เป็นผังที่ไม่ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ใช้เป็นกรอบหลักในการพัฒนาพื้นที่ แบ่งออกเป็น

(1) ผังประเทศ ในผังประเทศจะมีเรื่องการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นกรอบหลัก กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนหลักของประเทศในภาพรวม ขณะนี้ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว และจะต้องนำเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อที่จะใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายต่อไป

(2) ผังภาค เป็นผังที่ได้ดำเนินการในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินระบบโครงสร้างพื้นฐานหลัก และระบบชุมชนในระดับภาค ซึ่งย่อยลงมาจากผังประเทศ ผังภาคมีทั้งหมด 6 ภาค คือ ผังภาคเหนือ ผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผังภาคกลาง ผังภาคตะวันออก ผังภาคใต้ และผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัจจุบันได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

(3) ผังอนุภาคหรือผังกลุ่มจังหวัด แบ่งเป็น 18 อนุภาค ซึ่งแบ่งตามเขตอนุภาคของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแต่ละอนุภาคอาจมีพื้นที่ครอบคลุมใน 2 จังหวัด หรือ 3 จังหวัด ผังอนุภาคจะมีเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก มีระบบโครงสร้างพื้นฐานหลัก และระบบชุมชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์และแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละอนุภาคนั้นๆ เป็นหลัก

(4) ผังพื้นที่เฉพาะ เช่น ผังลุ่มน้ำ เป็นผังนโยบายเกี่ยวกับโครงการและมาตรการบรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำหลักของประเทศ ซึ่งมีทั้งหมด 25 ลุ่มน้ำ ขอบเขตผังพื้นที่เฉพาะได้กำหนดตามเขตลุ่มน้ำเป็นหลัก จะมีเรื่องการใช้ประโยชน์ดิน การตั้งถิ่นฐาน และโครงสร้างพื้นฐาน

2. ผังตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดผังเมืองตามกฎหมายไว้ 2 ระดับ คือ ผังเมืองรวม ออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ และผังเมืองเฉพาะออกเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับ

โดยการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการผังเมืองจะมีภารกิจค่อนข้างหนัก ทำให้เกิดข้อจำกัดในการกำกับดูแลและเร่งรัดการวาง และจัดทำผังเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงได้ จึงสมควรให้ปรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองให้มีอำนาจและหน้าที่ใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการผังเมืองให้ความเห็นชอบ ผังจังหวัด ผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเบื้องต้น ผังเมืองเฉพาะ ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาการดำเนินงานเกี่ยวกับการผังเมืองในส่วนผังจังหวัด ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

คณะกรรมการผังเมืองตามที่ปรับบทบาทหน้าที่ใหม่เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น อาจจะใช้ชื่อว่า คณะกรรมการผังเมืองระดับภาค โดยกำหนดไว้ในกฎหมายการผังเมืองถึงองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำผังเมืองในระดับภาค ที่จะมีขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อมีหน้าที่พิจารณาการจัดทำผังเมืองที่หน่วยงานระดับประเทศทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการจัดทำขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลาย ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรภาครัฐ ผู้แทนส่วนท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง อาทิ อาจประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมธนารักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง หรือสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ หรือสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองเป็นกรรมการและอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

4.1.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น

ในการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานที่สมควรมีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งหากได้พิจารณาผังเมืองที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นแล้วระดับผังเมืองในส่วนภูมิภาค คือ ผังระดับจังหวัด ส่วนระดับผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น คือ ผังระดับเมือง หรือผังเมืองรวมในปัจจุบันที่มีเขตคลอบคลุมพื้นที่เทศบาลและเขตชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

ดังนั้น ก่อนจะได้กล่าวถึงแนวโน้มของบทบาทหน้าที่คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นนั้น จะได้อธิบายถึงขอบเขตภารกิจขององค์กรที่สมควรมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆ ของระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เห็นความเชื่อมโยงสอดคล้องของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองกับภารกิจ ดังนี้

(1) ผังระดับจังหวัด

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองจังหวัด โดยให้มีการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายและร่างผังจังหวัดต้องได้รับการรับรองโดยมติของสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบว่าผังระดับจังหวัดสอดคล้องกับผังภาคหรือไม่ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ผังจังหวัดออกเป็นประกาศจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบต้องให้เหตุผลชี้แจงว่าเพราะเหตุใด และขัดกับกรอบ

วัตถุประสงค์ของผังระดับสูงกว่าในเรื่องใด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพื่อนำกลับมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาใหม่

(2) ผังระดับเมือง

กำหนดให้เทศบาล และหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล วางและจัดทำผังเมืองรวมที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเป็นชุมชน โดยในการจัดทำให้เกิดการส่วนร่วมของหลายฝ่าย และร่างผังเมืองรวมต้องได้รับการลงมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติผังเมืองรวม ว่าสอดคล้องกับผังจังหวัดหรือไม่ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ผังเมืองออกเป็นประกาศเทศบาล หรือประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ต้องให้เหตุผลชี้แจงว่าเพราะเหตุใด และขัดกับกรอบวัตถุประสงค์ของผังระดับจังหวัดในเรื่องใด และให้องค์การบริหารส่วนตำบลไปแก้ไข เพื่อนำกลับมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาใหม่

(3) ผังระดับชุมชน

เป็นเครื่องมือที่นำผังระดับเมืองไปปฏิบัติจริงในรายละเอียด ซึ่งเป็นผังที่เทศบาล และ/ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำตามกระบวนการเดียวกับที่ใช้ในผังระดับเมือง

(4) ผังเมืองเฉพาะ

เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาหรืออนุรักษ์ในพื้นที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นผังที่เทศบาลและ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำตามกระบวนการเดียวกับที่ใช้ในผังระดับเมือง

ดังนั้น ในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เป็นข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในกรณีที่เป็นการวาง จัดทำหรืออนุมัติผังเมืองรวมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบทบาทคณะกรรมการผังเมืองส่วนระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมในเขตจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองระดับภาค ให้คำปรึกษาและความคิดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังจังหวัด และผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการเป็นผู้วางและจัดทำ ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการผังเมืองที่อยู่ในเขตจังหวัด กำกับ ดูแล ควบคุม และพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่อยู่ในเขตจังหวัด

คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ควรมีองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ชลประทานจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมือง ผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นที่มีความ

เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจำนวนเจ็ดคนเป็นกรรมการ และโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

4.1.4 การบูรณาการความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ขององค์กรรับผิดชอบด้านการผังเมือง

จากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติที่สมควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายเป้าหมายที่เกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองจากเดิมที่เคยรับผิดชอบงานผังเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นภารกิจที่หนักมากทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน สมควรปรับบทบาทเป็นคณะกรรมการผังเมืองระดับภาคและมีบทบาทหน้าที่ใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานเกี่ยวกับผังเมือง โดยเฉพาะการกำกับดูแลให้ความเห็นชอบผังเมืองระดับจังหวัด ผังเมืองเฉพาะเท่านั้น ในส่วนของผังเมืองรวมในเขตจังหวัดสมควรที่จะเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น หรืออาจจะเรียกว่าคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ซึ่งในกรณีที่เป็นการวางจัดทำหรือนุมัติผังเมืองรวมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด สมควรจะต้องมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่มีการวางและจัดทำผังประเภทนั้น ๆ เป็นกรรมการร่วมด้วย

ดังนั้น ในการบูรณาการตามสัมพันธ์ขององค์กรรับผิดชอบด้านการผังเมืองจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของคณะกรรมการผังเมืองในระดับต่าง ๆ ว่ามีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกันอย่างไร และมีแนวทางในการบูรณาการความสัมพันธ์ในบทบาทคณะกรมการผังเมืองนั้นมากน้อยเพียงใด ดังจะได้อธิบายโดยลำดับ ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ

โดยที่ปัจจุบันเมืองกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการวางจัดทำผังเมืองระดับต่างๆ อาทิ ผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองรวมชุมชน และผังเมืองเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศในการตั้งถิ่นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐาน ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมาคณะกรรมการผังเมืองจะมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยผลักดันภารกิจด้านผังเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมระดับต่างๆ ซึ่งผังเมืองรวมที่ใช้บังคับแล้วได้เป็นกรอบชี้นำการพัฒนา การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงการพัฒนาต่างๆ ให้เกิดขึ้นจะทำให้ผังเมืองสมบูรณ์สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม และเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถแสดงบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังเมืองระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของแผนและผังเมืองและหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนและผัง โดยแสดงได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 11 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังเมืองระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของแผนและผังเมือง

ข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังระดับต่าง ๆ		
องค์ประกอบของแผนและผัง		
ประเทศ	ภาค/กลุ่มจังหวัด	จังหวัด/ท้องถิ่น
* สาธารณูปโภค/สาธารณูปการระดับประเทศ	* การใช้ประโยชน์ที่ดิน * คมนาคม * ที่อยู่อาศัย * อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม/ทรัพยากรธรรมชาติ * สาธารณูปโภค/สาธารณูปการระดับภาค * การพัฒนาเศรษฐกิจ	* สาธารณูปโภค/ปการ * การพัฒนาเศรษฐกิจ * ประชากร * พื้นที่เกษตรกรรม * พื้นที่เสี่ยงภัย * การอื่นที่จำเป็นเฉพาะพื้นที่

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลกรมโยธาธิการและผังเมือง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนและผัง

ระดับ	หลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนและผัง
ประเทศ	1. นำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์รัฐบาล และกระทรวงมาแปลงเป็นผังยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศ 2. มีมิติเชิงพื้นที่ 3. มีการบูรณาการระหว่างสาขา
ภาค/กลุ่มจังหวัด	1. กลุ่มจังหวัด แปลงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เป็นผังยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ในภาพรวมของภาคให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐบาล และกระทรวง 2. ภาคแบบพื้นที่เฉพาะ แปลงยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นผังยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ในภาคให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและของพื้นที่นั้นร่วมกัน
จังหวัด/ท้องถิ่น	1. คำนึงถึงความต้องการของจังหวัด/ท้องถิ่น สะท้อนออกมาเป็นวิสัยทัศน์ 2. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด 3. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 4. สร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับเรื่องของสิ่งแวดล้อม สังคมวัฒนธรรม 5. มีการตรวจสอบประเมินผล 6. มีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลกรมโยธาธิการและผังเมือง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในอนาคตหากได้มีการปรับรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองจากเดิมที่มีคณะเดียวและรับผิดชอบทั้งประเทศมาเป็นคณะกรรมการผังเมืองที่มีบทบาทหน้าที่หลายระดับ ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับจึงต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันกล่าวคือ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติจะต้องเป็นหน่วยหลักที่กำหนดนโยบายเป้าหมายที่เกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศ อาทิ หลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน การพัฒนา และการดำเนินการตามผังเมืองให้ความเห็นชอบผังประเทศและผังภาค ซึ่งเป็นผังแม่บทไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้คณะกรรมการผังเมืองระดับชาติจะต้องกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการวางผัง และดำเนินการให้เป็นไปตามผังประเทศและผังภาคเสนอแนะในการนำมาตรการด้านการเงิน การคลัง และแรงจูงใจต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และเพื่อสร้างความเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมื่อคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นหน่วยหลักได้กำหนดนโยบายส่วนคณะกรรมการผังเมืองระดับภาค (ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจากส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ) จะต้องนำนโยบายด้านการผังเมืองแห่งชาตินำสู่การปฏิบัติ โดยเป็นหน่วยงานที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งผังเมืองทุกระดับที่ได้มีการวางจัดทำจะต้องเป็นไปตามกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานที่คณะกรรมการผังเมืองระดับภาคกำหนดไว้ นอกจากนี้บทบาทของคณะกรรมการผังเมืองระดับภาคควรจะต้องมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผังเมืองระดับจังหวัดที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำ หรือผังเมืองเฉพาะ ซึ่งในกรณีที่ได้มีการวางจัดทำหรืออนุมัติผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาก็ให้ปลัดกรุงเพทมหานครหรือนายกเมืองพัทยาเป็นกรรมการร่วมด้วยแล้วแต่กรณี

ในส่วนของการวางจัดทำหรืออนุมัติผังเมืองรวมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่มีการวางและจัดทำผังเป็นกรรมการร่วมด้วย ซึ่งในการให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมในเขตจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองระดับภาคจึงเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ โดยมีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นควรมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการผังเมืองที่อยู่ในเขตจังหวัด และให้คำปรึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ดังจะได้แสดงบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังเมืองระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานวางแผนและผังตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 13 บทบาทหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังเมืองระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานวางแผนและผัง

ข้อเสนอแนะในการวางแผนและผังระดับต่าง ๆ

ระดับ	หน้าที่ของหน่วยงานวางแผนและผัง
ประเทศ	1. ประสานงาน/นโยบายของแต่ละกระทรวงภายใต้กรอบนโยบายชาติ โดยมีผังระดับประเทศในด้านกายภาพเป็นผลงาน 2. แปลงนโยบายสภาพัฒน์ฯ สู่พื้นที่ เป็นผังยุทธศาสตร์ชาติ 3. ดูแลเรื่องการจัดทำผังทุกระดับในประเทศ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น
ภาค/กลุ่มจังหวัด	1. ประสานระหว่างผังประเทศและผังท้องถิ่น 2. แปลงผังในระดับประเทศลงในรายละเอียด เช่น บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ 3. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนและผังระดับท้องถิ่น 4. ให้คำปรึกษาในการวางแผนและผังแก่ท้องถิ่น 5. กำหนดกรอบการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ เช่น โครงการอีสเทิร์น ซีบอร์ด 6. พิจาณาให้ความเห็นชอบแผนและผังในพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบายเฉพาะของเรื่องนั้น ๆ
จังหวัด/ท้องถิ่น	1. ประสานระหว่างแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดในแนวราบ และระหว่าง อบต. กับเทศบาลในแนวดิ่ง 2. ประสานแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากกระทรวงต่าง ๆ

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลกรมโยธาธิการและผังเมือง

(2) การบูรณาการความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ

ตามที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของคณะกรรมการผังเมืองในทุกระดับไปแล้วว่ามีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างไร สำหรับการบูรณาการความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ นั้น มีแนวทางที่จะต้องมองเป้าหมายการพัฒนาประเทศแบบองค์รวมและมีความเชื่อมโยงของการพัฒนาประเทศในทิศทางเดียวกัน มิใช่เป็นปัญหาเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ความไม่เป็นระบบของการวางและจัดทำผังเมืองที่แต่ละเมืองต่างคนต่างทำไม่ได้มองกรอบ

นโยบายของการพัฒนาประเทศ การพัฒนาระดับภาค การพัฒนาระดับจังหวัด และการพัฒนาระดับเมือง ทำให้เกิดปัญหาผังขาดทิศทางการพัฒนาตามกรอบนโยบาย กระบวนการวางผังที่มีความซับซ้อนทำให้ผังเมืองหมดอายุ ขาดการตรวจสอบประเมินผลทำให้การพัฒนาเมืองเติบโตแบบไร้ทิศทาง เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้หากได้มีการบูรณาการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้างทั้งระบบมิใช่แก้ปัญหาเฉพาะในแต่ละเรื่องแบบแยกส่วน โดยที่หากได้มีการมุ่งเน้นให้มีคณะกรรมการผังเมืองในทุกระดับมีการบูรณาการความสัมพันธ์ขยายบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกัน อาทิ ในการวางผังเมืองรวมระดับท้องถิ่นผู้มีบทบาทในการอำนาจอนุมัติผังเมืองรวม คือคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ซึ่งจะต้องเห็นชอบตามกรอบนโยบายของผังเมืองระดับจังหวัด ผังเมืองระดับภาค และผังเมืองระดับประเทศ เป็นต้น หากมีการวางผังเมืองรวมที่มีเขตผังเมืองรวมคาบเกี่ยวบริเวณเขตปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกันหรือต่างจังหวัด คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นส่วนภูมิภาคจะต้องสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่เดียวกันหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ร่วมวางและจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้อาจจะร่วมกันกำหนดวิธีดำเนินการตลอดจนค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามส่วนของตนเอง ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้คณะกรรมการผังเมืองดังกล่าว ควรที่จะมีบทบาทในการเป็นผู้ชี้ขาดได้

นอกจากการบูรณาการด้านนโยบายระดับต่างๆ ที่คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญแล้ว หลักเกณฑ์วิธีการตลอดจนมาตรฐานด้านผังเมือง การกำหนดแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ล้วนต้องมีการบูรณาการให้สอดคล้องกันทั่วระดับนโยบายของประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นหากคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นเห็นว่า ผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานเกี่ยวกับการผังเมืองหรือไม่เหมาะสมด้วยเหตุอื่นใด อันอาจจะทำให้การพัฒนาเมืองเกิดความเสียหายสมควรให้คณะกรรมการผังเมืองดังกล่าวมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไขหรือยกเลิกการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวได้

สรุป ในกรณีดังกล่าวอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในการวางจัดทำผังเมืองนั้นจะต้องเป็นไปตามกรอบนโยบายผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผังทุกระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยเป็นกรอบในการชี้นำการพัฒนาประเทศทางด้านกายภาพควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองหรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นโดยผังประเทศจะเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น โดยผังภาคเป็นผังนโยบายตลอดจนแผนงานโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัด ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและด้านอื่น ๆ ผังจังหวัดเป็นผังนโยบายตลอดจนแผนงานโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและด้านอื่นๆ ผังเมืองรวมเป็นผังนโยบาย

ตลอดจนแผนงานโครงการรวมทั้งการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและด้านอื่นๆ และสำหรับผังเมืองเฉพาะเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ดังนั้นในการบูรณาการความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ ซึ่งถือเป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองนั้น สมควรให้ความสำคัญกับกรอบนโยบายการวาง และจัดทำผังเมืองระดับต่างๆ ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับตามข้อเสนอโครงสร้างใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการบูรณาการจะทำให้เกิดการวางและจัดทำผังที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองต่อไป โดยจะได้แสดงเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่างประเภทผังทุกระดับในปัจจุบันและข้อเสนอตามโครงสร้างใหม่ ดังนี้

ตารางที่ 14 ความสัมพันธ์ตามข้อเสนอโครงสร้างใหม่ระหว่างประเภทของผังเมืองทุกระดับกับองค์กรที่รับผิดชอบ เขตพื้นที่บังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระดับ	ประเภทผัง	องค์กรที่รับผิดชอบ	เขตพื้นที่บังคับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ประเทศ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ภาค /กลุ่มจังหวัด	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ระดับ	ประเภทผัง	องค์กรที่รับผิดชอบ	เขตพื้นที่บังคับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
จังหวัด	ผังจังหวัด	กรมโยธาธิการและผังเมืองโดยคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด	พื้นที่นอกเขตผังเมืองรวม	กฎกระทรวง
เมือง	ผังเมืองรวม ผังชุมชุม ผังเฉพาะ	กรมโยธาธิการและผังเมืองโดยคณะกรรมการผังเมือง	เขตเทศบาล กลุ่มเทศบาล กลุ่ม อบต.	กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
องค์การบริหารส่วนตำบล	ผังเสนอแนะ	ผังเมืองจังหวัด/องค์การบริหารส่วนตำบล	เขตองค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่มี

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง

ตารางที่ 14 (ต่อ) แสดงความสัมพันธ์ตามข้อเสนอโครงสร้างใหม่ระหว่างประเภทของผังเมืองทุกระดับกับองค์กรที่รับผิดชอบ เขตพื้นที่บังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระดับ	ประเภทผัง	องค์กรที่รับผิดชอบ	เขตพื้นที่บังคับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ประเทศ	ผังยุทธศาสตร์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ	พื้นที่ของประเทศ	- เป็นเพียงแนวทางชี้นำ (Guideline) ไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย
ภาค/กลุ่มจังหวัด	ผังยุทธศาสตร์ระดับรอง	สำนักงานวางผังระดับภาค (Regional office) ที่มีผังเมืองจังหวัดแต่ละจังหวัดรวมกันเป็นภาค ดูแลโดยคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลาง	พื้นที่ระดับภาค/กลุ่มจังหวัด	- กฎกระทรวง
จังหวัด	ผังระดับจังหวัด	องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด	พื้นที่นอกเขตผังเมืองรวม	ประกาศจังหวัด
ระดับ	ประเภทผัง	องค์กรที่รับผิดชอบ	เขตพื้นที่บังคับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
เมือง	ผังเมืองรวม ผังชุมชน ผังเฉพาะ	เทศบาล/กลุ่มเทศบาล/กลุ่ม อบต. โดยคณะกรรมการผังเมืองระดับท้องถิ่น	พื้นที่เขตเทศบาล/กลุ่มเทศบาล/กลุ่ม อบต.	ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนตำบล	ผังเสนอแนะ	ผังเมืองจังหวัด/องค์การบริหารส่วนตำบล	เขตองค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่มี

ที่มา : ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์จากแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง

จากตาราง จะเห็นได้ว่าแนวทางการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักของระบบการผังเมืองในแต่ละระดับ ซึ่งการวางผังเมืองในระดับประเทศจะเป็นแผนนโยบายที่ใช้เป็นกรอบในการวางผังระดับพื้นที่ที่เล็กลงไปได้แก่ ภาค จังหวัด และเมืองการวางผังเมืองของ 3 ระดับหลังถือเป็นการวางผังเมืองของท้องถิ่น ซึ่งทำกันในลักษณะแผนที่ครอบคลุมหลายสาขา (Comprehensive) ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนงานที่จะทำในแต่สาขาและผังที่เป็นแผนที่การใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งการวางผังของประเทศไทยควรจะมีการวางผังทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศที่ประเภทผังได้แก่ ผังยุทธศาสตร์ ระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัดที่ประเภทผังได้แก่ ผังยุทธศาสตร์ระดับรอง ระดับจังหวัดที่ประเภทผังได้แก่ ผังระดับจังหวัด และระดับเมืองที่ประเภทผังได้แก่ ผังระดับผังเมืองรวม ผังชุมชน และผังเฉพาะ

สำหรับองค์กรที่รับผิดชอบผังทุกระดับนั้น ควรให้มีคณะกรรมการแต่ละระดับกระจายอำนาจในการรับผิดชอบเพื่อไม่ให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานทำให้ผังล่าช้าไม่สามารถต่ออายุได้ทันกำหนด อาทิ ผังยุทธศาสตร์ประเทศ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดย คณะกรรมการผังเมืองระดับชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ผังยุทธศาสตร์ระดับรอง ให้มีสำนักงานวางผังระดับภาค(Regionaloffice) ที่มีผังเมืองจังหวัดแต่ละจังหวัดรวมกันเป็นภาคดูแลโดยคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ ผังระดับจังหวัดให้มี องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ผังเมืองรวม ผังชุมชนและผังเฉพาะให้มีเทศบาล/กลุ่มเทศบาล/กลุ่ม อบต. โดยคณะกรรมการผังเมืองระดับท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองในทุกระดับนั้น สมควรกำหนดให้ผังยุทธศาสตร์ประเทศเป็นเพียงแนวทางชี้นำ (Guideline) ไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย ผังยุทธศาสตร์ระดับรองใช้บังคับโดยกฎกระทรวง ผังระดับจังหวัดใช้บังคับโดยประกาศจังหวัด และผังเมืองรวมใช้บังคับโดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

4.1.5 มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบต่อกฎหมายการผังเมืองกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบูรณาการความสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้กรอบนโยบายการชี้นำการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินบรรลุวัตถุประสงค์การผังเมือง นั้น แม้ว่าคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับจะได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการบูรณาการเพียงใด ปัญหาและผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางและจัดทำผังเมือง ก็ยังอาจเกิดขึ้นได้ อาทิ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง ในกรณีที่มีเขตผังคาบเกี่ยวบริเวณเขตปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกัน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำ

ผังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานเกี่ยวกับการผังเมือง หรือไม่เหมาะสมด้วยเหตุอื่นใด หรือกรณีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงหรือขัดแย้งจะสามารถกระทำได้เพียงใด เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้สมควรที่จะต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบ ที่เกิดขึ้น สำหรับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะมีมาตรการป้องกันปัญหาอย่างไร

ดังนั้น มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าว จะได้พิจารณามาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบ เป็น 3 ด้าน ดังนี้

(1) มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบด้านการวางและจัดทำผังเมือง

1.1 ผังประเทศ

ในการวางและจัดทำผังประเทศซึ่งเป็นผังนโยบาย และแผนผังการพัฒนาในด้านต่างๆ อาทิ การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชนการประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษ การแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ เป็นต้น กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักจะเป็นผู้เสนอหลักการวางและจัดทำผังประเทศ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการในการวางและจัดทำ และในการรับฟังความเห็นของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติเพื่อขอความเห็นชอบก่อน เมื่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติให้ความเห็นชอบแล้วให้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ และระหว่างการใช้บังคับผังประเทศ นั้น ในการดำเนินนโยบายและโครงการภาครัฐทางด้านกายภาพจะต้องสอดคล้องกับผังประเทศซึ่งเป็นผังแม่บท หากกรณีนโยบายและโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพที่มีผลกระทบต่อการผังเมืองในระดับประเทศ สมควรให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของนโยบาย และโครงการเสนอคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติให้ความเห็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของภาครัฐเจ้าของนโยบาย และโครงการนำความเห็นไปประกอบการดำเนินการ สำหรับนโยบายและโครงการใดเป็นนโยบายและโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพที่มีผลกระทบต่อผังเมืองในระดับประเทศให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติกำหนด

1.2 ผังภาค

ในส่วนของผังภาค ซึ่งเป็นผังนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และสอดคล้องกับผังประเทศโดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย แผนผังแสดงระบบชุมชน แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงระบบการคมนาคม และขนส่ง แผนผังแสดงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แผนผังแสดงการพัฒนาพื้นที่ และนโยบายมาตรการและวิธีการดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังภาค ซึ่งในการดำเนินโครงการพัฒนาภาครัฐทางด้านกายภาพ ก็จะต้องสอดคล้องกับผังภาค

หากโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพมีผลกระทบต่อการผังเมืองในระดับภาค ให้หน่วยงานของภาครัฐเจ้าของโครงการเสนอคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติให้ความเห็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทำความเห็นไปประกอบการดำเนินการ และโครงการใดเป็นโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพที่มีผลกระทบต่อการผังเมืองในระดับภาค ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองระดับชาติเป็นผู้วินิจฉัย

1.3 ผังจังหวัด

ผังจังหวัดเป็นผังที่ทำขึ้นโดยมีแผนที่ที่แสดงเขตจังหวัด มีสาระสำคัญประกอบด้วย แผนผังแสดงระบบชุมชน แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แผนผังแสดงการพัฒนาแหล่งน้ำ แผนผังแสดงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แผนผังแสดงการพัฒนาอุตสาหกรรม แผนผังแสดงการพัฒนาพื้นที่ แผนผังแสดงการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม แผนผังแสดงเขตส่งเสริมการพัฒนาเมือง แผนผังอื่นๆ ตามความจำเป็น ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบแผนผัง รายการประกอบแผนผัง และนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังจังหวัด

ในการวางและจัดทำผังจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผังประเทศและผังภาคในกรณีที่มีการวางและจัดทำผังประเทศและผังภาคขึ้นแล้ว รวมทั้งให้นำข้อคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประชาชน และคณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มาประกอบการพิจารณา และในเขตที่กฎหมายใช้บังคับผังจังหวัดแล้ว จะต้องห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังจังหวัด หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังจังหวัด นั้น

ถ้ากรณีเกิดปัญหาและผลกระทบอาทิ กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังจังหวัดและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เมื่อมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังจังหวัดแล้ว ก็สามารถทำได้ แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปจะเป็นการขัดต่อนโยบายของผังจังหวัดในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาค เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังจังหวัด หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกำหนดของผังจังหวัด ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ สมควรกระทำได้ กล่าวคือ

(ก) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นในพื้นที่ชุมชนนั้น

(ข) การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปฏิบัติการนั้นจะต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น และ

(ค) ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ชุมชนนั้นและคณะกรรมการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และภูมิภาคกำหนด

เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ใน (ก) (ข) และ (ค) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และภูมิภาคกำหนด

1.4 ผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมเป็นการวางและจัดทำผังเมืองในเขตปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งแห่ง ผังเมืองรวมมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม

แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

แผนผังแสดงที่โล่ง

แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

รายการประกอบแผนผัง

ข้อกำหนดตามแผนผังซึ่งรวมถึงข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทของขนาดการประกอบกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด และความสูงของอาคารที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างหรือไม่ให้ก่อสร้าง

(ค) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(ง) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(จ) ระยะถอยร่นจากธรรมชาติ ถนน และสถานที่อื่นๆ ที่จำเป็น

(ฉ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องสอดคล้องกับผังจังหวัดในกรณีที่มีการวางและจัดทำผังจังหวัดขึ้นแล้ว และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่กำหนดรวมทั้งให้นำข้อคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และประชาชน ประกอบการพิจารณา

ในกรณีที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีเขตผังเมืองรวมคาบเกี่ยวบริเวณเขตปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบ กรณีถ้าเขตผังเมืองรวมนั้น คาบเกี่ยวบริเวณเขตปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกันคณะกรรมการผังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นสมควรจะสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่เดียวหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่เดียวหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองรวม และจะกำหนดวิธีดำเนินการและค่าใช้จ่ายซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามส่วนของตน หรือในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้คณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคของท้องถิ่นเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเห็นว่า ผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานเกี่ยวกับการผังเมือง หรือไม่เหมาะสมด้วยเหตุอื่นใดอันอาจจะทำให้การพัฒนาเมืองเกิดความเสียหาย ให้คณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไข หรือให้ยกเลิกการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าว หรืออาจสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำแทน หากคณะกรรมการผังเมืองสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแก้ไข ให้อำนาจในการพิจารณาเห็นชอบผังเมืองรวม และอำนาจในการพิจารณาคำร้องขอเป็นของคณะกรรมการผังเมืองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น นั้น

(2) มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้น ต่อไปได้หรือไม่อย่างไร กรณีดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายที่สำคัญ เรื่องหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อกฎหมายและการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ ว่ารัฐไม่ตรากฎหมายหรือใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจรัฐทั้ง 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อลงโทษบุคคลนั้นต้องบัญญัติขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิดนั้น หากการกระทำของบุคคลในขณะที่กระทำไม่เป็นความผิดรัฐจะตรากฎหมายในภายหลังกำหนด กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และนำมาใช้

บังคับย้อนหลังให้เป็นผลร้ายกับผู้กระทำไม่ได้ หรือหากมีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นและกฎหมายใดบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ในระดับหนึ่ง ต่อมารัฐเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ร้ายแรงสมควรลงโทษผู้กระทำความผิดให้รุนแรงขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายกำหนดโทษสำหรับการกระทำให้รุนแรงใช้บังคับย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่กับผู้กระทำไม่ได้

2. ฝ่ายบริหารในการบังคับกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารต้องบังคับใช้กฎหมายตามที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งนั้นจะเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

3. ฝ่ายตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ศาลมีความผูกพันที่จะต้องไม่ตีความกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ศาลต้องตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ และต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังดังกล่าว หมายความเฉพาะกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้นที่ย้อนหลังไม่ได้ ส่วนกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังในทางที่เป็นคุณหรือเป็นกฎหมายยกเลิกความผิด ย่อมย้อนหลังมาใช้บังคับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนได้

หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปของการใช้บังคับกฎหมายทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากแต่ความเข้มข้นในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้มีความแตกต่างกันไป คือ ในทางกฎหมายอาญาจะนำหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดมาใช้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เนื่องจากโทษในทางอาญานั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อชีวิตร่างกาย และเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของบุคคลทุกคนในฐานที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ในขณะที่ในกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบทางการเมืองการปกครองประเทศ ซึ่งมีประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องความเข้มข้นในการนำหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับกับการกระทำที่ได้สิ้นสุดไปแล้วนั้น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์สาธารณะที่ว่านี้เมื่อชั่งน้ำหนักกับสิทธิเสรีภาพที่บุคคลนั้นต้องสูญเสียไปต้องมีน้ำหนักที่มากกว่า และการตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนดังต่อไปนี้ อาทิ ต้องระบุลงไว้ชัดเจนในกฎหมายนั้นเองว่าให้กฎหมายนั้นมีผลย้อนหลัง และการบัญญัติให้มีผลย้อนหลังนั้นต้องไม่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่การตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่งของหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดและผู้มีอำนาจในการตราและบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังดังกล่าวต้องมีเหตุผลที่เป็นการเพียงพอและยอมรับสำหรับการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมือง หรือเมื่อมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองแล้ว โดยถ้าคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายองผังเมืองในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินการลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่พอใจหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการผังเมืองระดับนั้นๆ กำหนด

กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองหรือปฏิบัติการใดซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ก็สามารถกระทำได้ กล่าวคือ

(ก) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นในพื้นที่ชุมชนนั้น

(ข) การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปฏิบัติการนั้นจะต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น และ

(ค) ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในพื้นที่ชุมชนนั้น และคณะกรรมการผังเมืองระดับนั้น

(3) มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบเพื่อการแก้ไขเยียวยากรณีกระทบสิทธิของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมือง เกิดได้รับผลกระทบสิทธิไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นว่านั้นต่อไปได้ รัฐจะต้องกำหนดมาตรการเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการผังเมืองอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้น หรือ

ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่พอใจหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการผังเมืองทุกระดับกำหนดดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ (2) ก็สมควรได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ อาทิ ในกรณีมีการปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคาร การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือย้ายอาคาร การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทน การกันเงินค่าตอบแทนไว้ การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทน

การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดิน

การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดและเมื่อได้มีการวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย นั้น

ในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อาจมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารสำรวจแบบโครงการ หรือแผนงาน หรือเอกสารอื่นใด ที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อนโยบาย ทางด้านการผังเมือง ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้ กรณีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนด สมควรจะต้องมีบทลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

(4) มาตรการป้องกันปัญหาและผลกระทบด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้โดยสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ถ้ากรณีออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการขัดแย้งกับกฎกระทรวง สามารถกระทำได้ถ้ามีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลางและจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ซึ่งกรณีอาจเทียบเคียงได้จากมาตรา 10[2] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช2522 ที่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกันกับกฎหมายการผังเมืองได้บัญญัติ ไว้ว่า

---

[2]มาตรา 10ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ฯลฯ

และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีได้อนุมัติตามวรรคสอง

ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8[3] แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ถ้ากรณีออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการขัดแย้งกับกฎกระทรวงสามารถกระทำได้ถ้ามีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

4.2 แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติกระจายอำนาจให้ใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองแทนกฎกระทรวง

แนวทางการกระจายอำนาจใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองแทนกฎกระทรวงเป็นการกระจายอำนาจจากฝ่ายปกครองที่มีฐานะจากการบริหารราชการส่วนกลางมายังการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตพื้นที่ของตนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในการนี้จึงเป็นกรณีที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับ ราชการส่วนกลาง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ ย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้เครื่องมือที่แสดงออกถึงเจตจำนงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน หรือบุคคลอื่นเหนืออาณาเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นปกครองตามที่กฎหมายกำหนดโดยเป็นการแสดงเจตนาแต่ฝ่ายเดียว และหาจำต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใดๆ ไม่และอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจทางปกครองที่รัฐได้มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน เพื่อให้การปฏิบัติการหรือดำเนินภารกิจต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบมาให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น ในบทนี้จะได้อธิบายถึงแนวทางการกระจายอำนาจ ให้ใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมืองแทนกฎกระทรวง ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครอง โดยการใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีลักษณะทั่วไป ไม่ใช่กรณีกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ อันดับต่อไปจะได้กล่าวถึงที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจะต้องอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติหรือเป็นกฎหมายแม่บทเป็นที่มาของอำนาจในการ

---

[3] เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณะสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(2) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

ออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่น และจะได้กล่าวถึงประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการแบ่งแยกโดยใช้เกณฑ์องค์กร ซึ่งหมายถึงองค์กรผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเป็นเกณฑ์ และเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่จะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เป็นเกณฑ์

นอกจากนี้ จะได้พิจารณาถึงเงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยกล่าวถึง การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในแง่ของผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตลอดจนกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังจะได้อธิบายเป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

4.2.1. ลักษณะของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับผังเมือง

ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติบทนิยามศัพท์คำว่า “กฎ” โดยจะเป็นแนวทางการใช้ข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎนั้นให้หมายถึง ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ดังนี้

กฎ หมายความว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าว คำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยให้หมายความรวมถึง ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยนั้น ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ บรรดาข้อความที่มีลักษณะเป็นการกำหนดบังคับใช้กับบุคคลโดยทั่วไป ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ

คำว่า “บุคคลทั่วไป” หมายถึง บุคคลที่ไม่อาจจะทราบจำนวนได้ชัดเจนที่จะอยู่ในบังคับของข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ท้องถิ่นแต่อาจกำหนดเป็นคำนิยามไว้เป็นประเภทได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดิน เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ถูกระบุไว้เป็นประเภทเหล่านี้จะมีคำนิยามกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฉะนั้น เมื่อมีการออกข้อบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หากข้อบัญญัติที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติก็จะนำคำว่า “เจ้าของที่ดิน” มาใช้โดยมีความหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งให้อำนาจไว้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำนิยามความหมายใหม่แต่ประการใด

ส่วนคำว่า “ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ” หมายถึง การใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ กรณีบุคคลโดยทั่วไปอันได้รับการนิยามไว้เป็นประเภทจะได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ต่อเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นใดๆ ได้กำหนดข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งหากได้เกิดขึ้นแล้วจะเกิดผลทางกฎหมายในประการต่างๆ ดังนั้น เมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น มีลักษณะเป็นกฎประเภทหนึ่ง ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จึงจะต้องอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นเดียวกับกฎขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอื่น จึงย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอื่นและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะต่อท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจเหนือจึงส่งผลให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยอาศัยอำนาจที่มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 เป็นต้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไปแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถดำเนินการจัดการบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนเองได้ อาทิ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือในมาตรา 89 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในกรุงเทพมหานคร ดังนี้ (5) การผังเมืองรวมถึง หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยทำให้เป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประเทศแล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับ หรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากบทบัญญัติในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ดังกล่าวซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินั้นได้กำหนด การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในประเภทต่างๆ ไว้โดยเฉพาะสามารถกระทำได้โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับได้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจกำหนดทั้งชื่อเรียกของบัญญัติท้องถิ่น เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นตลอดจนผู้มีอำนาจออกและกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามแต่ที่มาพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจ ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยให้แต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง กลับมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่น้อย อาจจะเป็นเพราะการจัดตั้งองค์การบริหารส่วน

จังหวัดนั้นมุ่งหมายที่จะให้ทำหน้าที่ในการประสานและให้ความช่วยเหลือสภาตำบล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่สามารถจะยกระดับไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่ามุ่งที่จะให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้เองโดยตรง

4.2.2. ที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมือง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีลักษณะเป็นกฎประเภทหนึ่ง ฉะนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จึงจะต้องอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ เป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับกฎขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นแต่ด้วยลักษณะพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การกระทำทางปกครองต่าง ๆ ย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอื่นก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะต่อท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจเหนือจึงส่งผลให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการบริการสาธารณะหรือดำเนินการอื่นๆ ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็มีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเหล่านี้ก็จะมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไปแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนได้ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดทั้งชื่อเรียกของข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีอำนาจออกและกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ตามแต่ที่มาพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะกำหนดซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สามารถกระทำได้โดยเฉพาะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับได้

สำหรับลักษณะที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจที่มีที่มาจากพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นลักษณะนี้มีที่มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉพาะเรื่อง เป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบมาจากพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ เพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นไปด้วยความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความจำเป็น และต้องการของท้องถิ่นต่างๆ จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในของท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในของท้องถิ่นของตนเองเป็นผู้กำหนดเฉพาะเรื่อง จึงเป็นการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจมีความสมบูรณ์ขึ้นดังจะได้ยกตัวอย่าง บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่

(1) บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้องบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดแก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้นำขบวนสัตว์หรือฝูงสัตว์หรือจูงสัตว์ไปตามถนน

(2) บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมอาคาร

มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2535) และมาตรา 3 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดการห้ามก่อสร้างดัดแปลงรื้อถอนอาคาร ตามประเภทหรือภายในบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้ เป็นต้น

อนึ่ง นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจากพระราชบัญญัติ เฉพาะเรื่องตามที่ได้กล่าวแล้ว ยังมีกรณีที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีที่มาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กล่าวคือในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้ให้อำนาจ เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การควบคุมอาคาร การสาธารณูปโภค การสาธารณูปการ และการผังเมือง เป็นต้น[4]

นอกจากนี้ในมาตรา 23(5) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครอง

[4] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีธุรกิจ เฉพาะตามประมวลรัษฎากรเพิ่มขึ้น มาตรา 23(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาล องค์การบริการส่วนตำบล และเมืองพัทยา สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบเพิ่มขึ้น [5] และในมาตรา 24(1) ,(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ อาทิ อัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซโตเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์เพิ่มขึ้น[6]

จากแนวทางในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ที่อาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติดังกล่าวมานั้น ซึ่งหากกรณีการพิจารณาด้านการแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นว่ามีชื่อ รูปแบบ แตกต่างกันอย่างไรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น หรือกรณีกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอย่างไร ผู้ใดมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประเด็นเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ดังจะได้อธิบายโดยลำดับ ดังนี้

(1) ข้อบัญญัติจังหวัด

ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออกตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 อาทิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถออกข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด[7] หรือในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ [8]

(2) เทศบัญญัติ

เทศบัญญัติเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เทศบาลผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ได้กำหนดถึงกรณีที่เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติได้ อาทิ การจัดทำงบประมาณ

---

[5] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

[6] มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

[7] มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

[8] มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติ[9] หรือในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด[10]

(3) ข้อบัญญัติตำบล

ข้อบัญญัติตำบลเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบังคับตำบลได้เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท และรวมถึงการจัดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำเป็นบัญญัติตำบลด้วย[11]

(4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อาทิ การงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร[12] หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร[13]

(5) ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ข้อบัญญัติเมืองพัทยาเป็นข้อบัญญัติที่เมืองพัทยาเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้เมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้ อาทิ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเมืองพัทยาให้ทำเป็นข้อบัญญัติเมืองพัทยา[14] หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้[15]

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติที่มีการเรียกชื่อและรูปแบบต่างๆ กัน ทั้งในแง่ของปริมาณของภารกิจงาน และในแง่ความหลากหลายของกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของข้อบัญญัตินั้นๆ ก็มีข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อาจกล่าวถึงได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นอำนาจทั่วไปซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ใช้

---

[9] มาตรา 62 ทวิ และมาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

[10] มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

[11] มาตรา 71 และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

[12] มาตรา 97 (4) และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

[13] มาตรา 97 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

[14] มาตรา 70 (5) และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2542

[15] มาตรา 70 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2542

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะโดยเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาชั้นต้น ตลาด ท่าเทียบเรือ การฌาปนกิจ การจัดหาน้ำสะอาด และการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกิดจากกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงที พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร

โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการออกเท่านั้น แต่หากในกรณีมีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงทีผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวขึ้นใช้บังคับได้

สำหรับอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเชิงนโยบาย การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ถือเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเริ่มจากการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและสิทธิที่จะเสนอซึ่งจะเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยการพิจารณาก็จะมีอยู่ด้วยกันสามวาระ ได้แก่ วาระแรกเป็นขั้นรับหลักการ วาระที่สองเป็นขั้นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นรายมาตรา วาระที่สามเป็นขั้นพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่ หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ตกไปแต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ

แล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องไปผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อประกาศใช้ต่อไป

4.2.3 ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นผังเมือง

ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น สามารถแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ 2 ลักษณะ โดยอาศัยเกณฑ์การจำแนกประเภทเกณฑ์องค์กรและเกณฑ์เนื้อหา[16] กล่าวคือ ในกรณีที่พิจารณาจากเกณฑ์องค์กร โดยใช้องค์กรผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติแล้วก็จะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เป็นสำคัญถึงแม้ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง และพระราชบัญญัติกำหนดผู้มีอำนาจออกแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ด้วยก็ตามแต่การกำหนดชื่อ รูปแบบ ผู้มีอำนาจออกตลอดจนกระบวนการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยการแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นตามเกณฑ์องค์กร อาทิ ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ออก ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติจังหวัดได้ เทศบัญญัติเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เทศบาลเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ได้กำหนดถึงกรณีที่เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติได้ ข้อบัญญัติตำบลเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับได้เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท และรวมถึงการจัดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำเป็นบัญญัติตำบลด้วย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ได้กำหนดถึงกรณีที่กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่าข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร และให้ใช้บังคับเช่นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดสมบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันท่วงทีมิได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกข้อกำหนดดังกล่าวได้

---

[16] สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น,หน้า 512.

ข้อบัญญัติเมืองพัทยาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เมืองพัทยาเป็นผู้ออก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดถึงกรณีที่เมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้ นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้ตราข้อบัญญัติเมืองพัทยาในอันที่จะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติเมืองพัทยาไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้

สำหรับการแบ่งแยกประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยเกณฑ์เนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแล้ว ก็ย่อมที่จะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ โดยอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ สามารถแสวงหาเครื่องมือที่เหมาะสมมาใช้เพื่อการดังกล่าว และเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่ง ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ นี้ด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากจะมีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ตลอดจนพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอีกด้วย อันทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่มากมาย ถึงกระนั้นเมื่อพิจารณาถึงที่มาของอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญที่สุด เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะใดได้บ้าง ส่วนพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จะกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และแม้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีอยู่อย่างมากมาย ทั้งในแง่ของปริมาณของภาระงานและในแง่ของความหลากหลายของกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์เนื้อหาในตัวข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน และข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลังและการพาณิชย์

(1) ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป[17]

ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น การกำจัดมูลฝอย การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาชั้นต้น ตลาด ท่าเทียบเรือ การฌาปนกิจ การจัดหาน้ำสะอาด และการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาชั้นต้น ตลาด ท่าเทียบเรือ การฌาปนกิจ การจัดหาน้ำสะอาด และการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(2) ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวและฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงที พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร

โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการออกเท่านั้น แต่หากในกรณีมีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงทีผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวขึ้นใช้บังคับได้

(3) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ การคลัง และการพาณิชย์

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็กำหนดรายละเอียดและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ หากข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกทันในปีงบประมาณใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วมานั้นไปพลางก่อนได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคลังเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 นั้นก็ได้

---

[17] สิริพร มณีภัณฑ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,”(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538) , หน้า 28.

กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อทำการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ หลายรายการ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการพาณิชย์เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้องค์อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำในเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือเป็นรายได้เสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการดำเนินการจัดทำเป็นไปได้ด้วยดีก็จะสามารถสร้างรายได้อย่างมากให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกิจการที่ถือเป็นการดำเนินการจัดทำในเชิงพาณิชย์เพื่อรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การดำเนินกิจการโรงแรม การจัดตั้งสถานี บริการน้ำมัน เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีที่มาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปต่างๆ

4.2.4 เงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการวางผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางปกครอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายเป็นฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง สถานะดังกล่าวส่งผลต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เมื่อการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะต้องเป็นการออกที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งในแง่ผู้มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตลอดจนกระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเชิงนโยบาย การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว[18] ยังมีหน้าที่สำคัญในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ถือเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเริ่มจากการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและสิทธิที่จะเสนอซึ่งจะเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

---

[18] อิทธิพล ทัศนา, “อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,”(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2542). หน้า 61-64.

พุทธศักราช 2542 เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยการพิจารณาก็จะมีอยู่ด้วยกันสามวาระ (เช่นกันกับการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและของที่ประชุมวุฒิสภา) ได้แก่ วาระแรกเป็นขั้นรับหลักการ วาระที่สองเป็นขั้นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นรายมาตรา วาระที่สามเป็นขั้นพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่ หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ตกไป แต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องไปผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อประกาศใช้ต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรรูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลางตามความเหมาะสม และต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ภายในขอบเขตของกิจการและเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดความเป็นอิสระของการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตจำกัด และวิธีการในการจำกัดขอบเขตการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำกับดูแลซึ่งเป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลางหรือผู้แทนมีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ฉะนั้นเมื่อกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลก่อนจึงจะสามารถประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ องค์กรกำกับดูแลก็จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อาทิ ข้อบัญญัติจังหวัด กระบวนการในการออกข้อบัญญัติจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรที่กำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ กระบวนการในการออกเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 กำหนดให้นายอำเภอเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กระบวนการในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 กลับมิได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลแต่อย่างใด ข้อบัญญัติที่เมืองพัทยา กระบวนการในการออกข้อบัญญัติเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นองค์กรกำกับดูแลที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่าแนวทางการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้ใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นแทนกฎกระทรวง เฉพาะกรณีผังเมืองรวมที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ

การผังเมือง พุทธศักราช 2518 มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจากรูปแบบของกฎกระทรวงเป็นการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่นทุกระดับ ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสมควรเป็นองค์กรฝ่ายเลขานุการที่รับผิดชอบผังระดับจังหวัดที่มีพื้นที่นอกเขตผังเมืองรวม ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและออกกฎหมายเป็นประกาศจังหวัด ผังเมืองรวม ผังชุมชนหรือผังเฉพาะมีเทศบาล กลุ่มเทศบาล กลุ่มอบต. โดยคณะกรรมการผังเมืองระดับท้องถิ่น รับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาล กลุ่มเทศบาล กลุ่มอบต.และออกกฎหมายใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ สำหรับผังองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผังเสนอแนะมีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 บทวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่กฎหมายมอบอำนาจให้สภาท้องถิ่น ตรากฎหมายขึ้นโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายแม่บทที่ถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความจำเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุม เท่านั้น

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น หรืออาจเรียกว่า การตรากฎหมายลำดับรอง เป็นการตรากฎหมายโดยสภาท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ได้กำหนดไว้ในระบบกฎหมายไทย ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีชื่อแปรผันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ อาทิ กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือพัทยาจะเรียกว่า ข้อบัญญัติ กรณีของเทศบาลเรียกว่า เทศบัญญัติ และกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเรียกว่า ข้อบังคับ เป็นต้น

สำหรับในกรณีการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จะเป็นกรณีเฉพาะกฎหมายแม่บท ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 จะต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะสามารถตรากฎหมายลำดับรองอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ แต่ในปัจจุบันการที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติให้การใช้บังคับผังเมืองรวม กระทำได้เฉพาะกฎกระทรวง จึงไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ โดยมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น ในการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จึงมีข้อดีที่จะได้พิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ข้อดีต่อหน่วยงานทางปกครอง และข้อดีต่อประชาชน ดังนี้

4.3.1 ข้อดีต่อหน่วยงานทางปกครองที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ในการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะเป็นการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้จะเกิดข้อดีต่อหน่วยงานทางปกครองที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวโดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. หน่วยงานทางปกครองสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง

(1) การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองได้อย่างต่อเนื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ผังเมืองไม่ขาดอายุและจะเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก เนื่องจากในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่างๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็กๆ น้อยๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมีภารกิจมาก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมๆ กัน ทำให้ผังเมืองขาดอายุ ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น เช่น การจัดทำผังประเทศ นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

(2) ข้อเสนอที่มีการกำหนดระดับของผังเมืองและประเภทขององค์กรคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลผังเมืองตลอดจนการประสานงานในการวางและจัดทำผังเมืองอย่างชัดเจน จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการผังเมืองของหน่วยงานทางปกครองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ถือเป็นข้อดีต่อหน่วยงาน

ทางปกครองในท้องถิ่นที่จะมีการกำหนดระดับและประเภทผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนการประสานงานในการวางและจัดทำผังเมืองอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน อาทิ การจัดทำผังจังหวัดและผังเมืองรวมซึ่งเป็นผังระดับจังหวัดและระดับเมืองจะมีคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นกำกับดูแล ผังภาค เป็นผังระดับภาค มีคณะกรรมการผังเมืองระดับภาคกำกับดูแล และผังประเทศมีคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติกำกับดูแล ซึ่งจะเป็นการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกันอย่างชัดเจนและจะทำให้มีการจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องยิ่งขึ้น

(3) ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบรรลุตามวัตถุประสงค์

2. หน่วยงานทางปกครองสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1) ทำให้มีการสนองตอบต่อความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นดีขึ้น เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่เกิดจากการวางและจัดทำผังตลอดจนการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองทุกกระบวนการ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นเองเพราะการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศโดยส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น อาทิ การจัดทำถนนโครงการตามผังเมืองรวมภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

(2) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับผังเมือง ถือว่าเป็นการกำหนดกลไกเพื่อควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนที่เป็นมาตรการที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติตามผังเมือง และมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐเองให้เป็นไปตามกฎหมายการผังเมือง

(3) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับผังเมืองกำหนดมาตรการควบคุมการปฏิบัติตามผังเมืองโดยการให้การดำเนินการใดๆที่เกี่ยวกับการผังเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปลูกสร้าง การติดตั้ง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งติดตั้ง ตลอดจนการรื้อถอนจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านการผังเมือง หรือในบางกรณีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านการอนุรักษ์ ในกรณีที่การออกใบอนุญาตเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม นอกจากนี้การดำเนินการใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนการฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือการขัดขวางการ

ปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ อาจถือเป็นความผิดอาญาซึ่งมีโทษปรับ เช่น กรณีไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่รับอนุญาต ต้องเสียค่าปรับโดยคิดเป็นตารางเมตรที่มีการฝ่าฝืน

ในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายได้กำหนดมาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยในบางกรณีรัฐสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการผังเมืองได้ นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือท้องถิ่นจะต้องรับผิดทางปกครองจากการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือ การใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบด้วย

(4) ในการวางผังเมืองรวม ซึ่งเป็นผังระดับเมืองหรือท้องถิ่นจะเป็นผังที่ตอบสนองความต้องการ และเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยคนของพื้นที่อย่างแท้จริง โดยส่วนกลางจะไม่แทรกแซงในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าท้องถิ่นจะจัดทำผังเมืองได้โดยอำเภอใจ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะเหตุว่ารัฐสามารถควบคุมผังเมืองได้โดยใช้กลไกของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดไว้ว่า การวางและการจัดทำผังเมืองทุกประเภทต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักการทั่วไปด้านการผังเมือง นอกจากนี้แล้วยังมีกลไกทางปกครองโดยที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการวางและจัดทำผังเมืองว่าสอดคล้องกับหลักการทั่วไปด้านการผังเมืองและ/หรือนโยบาย หรือโครงการเพื่อประโยชน์ของชาติหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีกระบวนการเพื่อเพิกถอนการออกผังเมือง ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งได้โดยการร้องต่อศาลปกครอง

4.3.2 ข้อดีต่อประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทการมีส่วนร่วมการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและทำให้ไม่เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะทำให้ปัญหาที่เกิดโดยภาพรวมได้รับการแก้ไข อาทิ ปัญหาด้านการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทบสิทธิและเสรีภาพด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาความไม่เข้าใจในกระบวนการจัดทำผังเมือง เป็นต้น ดังจะได้สรุปข้อดีต่อประชาชนในท้องถิ่นที่ได้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ดังนี้

1. บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการวาง และจัดทำผังเมือง และเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนในทุกขั้นตอนมากยิ่งขึ้น เพราะการกระจายอำนาจในการตราข้อบัญญัติเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ และเป็นการป้องกันสิทธิเสรีภาพของตนเองในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้จะทำให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งสิ่งจำเป็น

สำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเท่ากับเป็นการฝึกประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเองอันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2. การกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้ อย่างยืดหยุ่นจะทำให้การพัฒนาพื้นที่ไม่หยุดนิ่ง ผังเมืองไม่ขาดอายุและทำให้ไม่เกิดการกระทบสิทธิและเสรีภาพด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ก่อให้เกิดปัญหาโดยเฉพาะเรื่องมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งการใช้ที่ดินไม่ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองตามมา กล่าวคือ ปัญหาด้านการสิ้นเปลืองทรัพยากรจราจร ชุมชนแออัดและการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารทางสังคมไม่ทั่วถึง ซึ่งจะเกิดเป็นวงจรที่ต่อเนื่องต่อปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมจะหมดไป ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3. กลไกที่สนับสนุนเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีลักษณะสนับสนุนและเอื้อต่อการพัฒนาเนื่องจากหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองตลอดจนสามารถตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ นั้น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำผังเมืองไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคตได้ อาทิ การกำหนดภาษีท้องถิ่น และการจัดเก็บรายได้อื่นๆ ให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำหนดโครงการรูปแบบต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนเมืองทำให้ส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจการลงทุนของประชาชนดีขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดกลไกให้ภาครัฐสามารถได้ที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการผังเมืองได้ เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการบังคับขาย เป็นต้น ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่เคร่งครัดอย่างมากและต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการสุดท้ายที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และจะใช้ไปเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างแท้จริงซึ่งประชาชนผู้ที่ถูกกระทบจะได้รับการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงความเสียหายที่แท้จริง เป็นการได้รับประโยชน์ทั้งประชาชนและภาครัฐ

4. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการวางระบบฐานข้อมูลด้านการผังเมืองซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นสำหรับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านการผังเมืองของราชการได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

4.3.3 ข้อเสียต่อหน่วยงานทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและเทคนิคทางวิชาการ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตรากฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์แบบตามลักษณะที่แท้จริงและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น อาจทำให้เกิดความสำคัญผิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยอาจถูกตีความว่าเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศหรือท้องถิ่นจะมีอำนาจที่จะตั้งศาลของตนเองได้ กรณีดังกล่าวมิได้เป็นเช่นนั้น แต่กรณีดังกล่าวเป็นเพียงการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นมิได้รับมอบหมายไปทั้งหมดเนื่องจากที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นอาจมีบริบทที่แตกต่างกันทำให้บทกฎหมายต่างๆ มีฐานะไม่เท่าเทียมกันเพราะออกโดยอาศัยอำนาจต่างกันหรือออกในกรณีต่างกัน ซึ่งกฎหมายอาจออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองก็ได้ ตามอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ

สำหรับในกรณีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเริ่มจากการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจและสิทธิที่จะเสนอซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยการพิจารณาก็จะมีอยู่ด้วยกันสามวาระ (เช่นกันกับการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและของที่ประชุมวุฒิสภา) ได้แก่ วาระแรกเป็นวาระขั้นรับหลักการ วาระที่สองเป็นขั้นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นรายมาตรา วาระที่สามเป็นขั้นพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่ หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวก็ตกไป แต่หากที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องไปผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากองค์กรผู้มีอำนาจเพื่อประกาศใช้ต่อไป[19]

แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการตรากฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะมีข้อดีหลายประการดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว อย่างไรก็ตามข้อเสียต่อหน่วยงานทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรและเทคนิคทางวิชาการ ดังจะได้อธิบาย ดังนี้

(1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ ได้กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการ

---

[19] เรื่องเดียวกัน

ทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

(2) การเตรียมความพร้อมของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน อาทิ ผู้บริหารท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เพียงพอและมีศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งหากการเตรียมความพร้อมของบุคลากรไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองก็จะทำให้มีอุปสรรคในการดำเนินงานได้

(3) เกิดความสับสนและความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างภาคราชการและภาคประชาชน กล่าวคือ อุปสรรคของการดำเนินงานที่จะเป็นจุดอ่อนและข้อเสียต่อหน่วยงานทางปกครองก็คือ การเกิดภาวะของความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในเรื่องการกระจายอำนาจการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในแนวทางเดียวกัน

(4) ถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม การกำหนดแผนงานโครงการ งบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองตั้งแต่เริ่มแรก จะทำให้การจัดทำผังเมืองรวมขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการผังเมืองและไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดทำและการพัฒนาผังเมืองรวมอาจถูกแทรกแซงและสนองตอบต่อความต้องการของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเป็นช่องทางในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

4.3.4 ข้อเสียต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มุ่งให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

การพิจารณาข้อเสียต่อประชาชนในท้องถิ่นเมื่อมีการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว มีข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกรณีประชาชนนั้นอาจมุ่งให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากกว่าเพียงใด สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) เมื่อมีการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการให้ใช้บังคับผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อาจจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรวมถึงประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมองเห็นประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อประชาชนมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ตนและท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(2) ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งขั้นตอนในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นสมควรจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอนมิใช่เป็นเพียงการกระทำผ่านเฉพาะผู้นำชุมชนหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งหากไม่ได้ให้ความสำคัญกับการที่ให้ประชาชนทั่วไป หรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจะทำให้เกิดกระทบสิทธิเสรีภาพต่อประชาชนในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

โดยที่ การผังเมือง (City And Town Planning) เป็นบริการสาธารณะและจัดเป็นภารกิจของรัฐ (Function of State) ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function of State) ซึ่งในประเทศต่างๆ จำนวนมากทั่วโลก มีการจัดทำผังเมืองในหลายระดับตามลักษณะของเขตการปกครอง ได้แก่ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยในการวางผังเมืองระดับท้องถิ่นนั้นได้มีการมอบหมายภารกิจด้านการวางผังเมืองซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น เป็นผู้ดำเนินการวางผังเมืองและใช้บังคับด้วยข้อบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการมอบหมายการจัดทำบริการสาธารณะด้านการวางผังเมืองซึ่งดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) ด้านการวางผังเมืองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับ (Delegated Of Legislation) เพื่อประกาศใช้บังคับผังเมืองในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะทำให้การวางผังเมืองในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการใช้บังคับผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเรื่อง การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นและพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่เกี่ยวข้องกับ การผังเมือง โดยกำหนดว่าในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไปได้

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2544 และแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2551 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยปรับลดบทบาทภารกิจและลดการกำกับดูแลของส่วนราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 ตามที่รัฐบาลมีนโยบายให้ราชการส่วนกลางดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นงานวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นภารกิจหน้าที่ท้องถิ่นที่จะต้องรับไปดำเนินการ แต่เนื่องจากงานผังเมืองเป็นงานที่ใช้เทคนิควิชาการชั้นสูง เพราะมีความเกี่ยวข้องกับหลักวิชาการผังเมืองซึ่งเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์โดยมีพื้นฐานวิชาหลากหลายสาขาทั้งด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ตลอดจนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518ซึ่งมีสภาพปัญหาการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำผังเมืองโดยเฉพาะขั้นตอนของการออกกฎกระทรวงตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวคณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนกระจายอำนาจจึงได้พิจารณาให้ขยายอายุการถ่ายโอนจากเดิมในปี 2546 – 2557 เป็นการถ่ายโอนในช่วง 10 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป

สำหรับในส่วนของการผังเมืองของประเทศไทยได้ดำเนินการมานับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พุทธศักราช 2595 และได้ปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ซึ่งได้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันรวมเป็นเวลา 56 ปีแล้ว อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และกายภาพที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนโยบายการถ่ายโอนภารกิจการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงข้อกฎหมายโดยเฉพาะกฎกระทรวงผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ไปสู่การพัฒนาที่เพียงพอและยั่งยืน แต่เนื่องจากตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการตามแผนการถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน 164 ผังเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 40 ของแผนการถ่ายโอนทั้งหมด ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการถ่ายโอนการผังเมืองมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ เช่น การผังเมืองเป็นเรื่องเทคนิคทางวิชาการ มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยากและซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการออกกฎหมายใช้บังคับผังเมืองรวม โดยกฎกระทรวงถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เนื่องจากจะต้องผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานมีผลทำให้

กฎกระทรวงหมดอายุ อันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าหากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการวางผังเมืองรวมครอบคลุมทั่วประเทศแล้วจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการออกกฎกระทรวงบังคับใช้มากเพียงใด ดังนั้นแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับสามารถออกกฎหมายในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นมาบังคับใช้แทนกฎกระทรวงผังเมืองรวมต่อไป

ในการศึกษาลักษณะสำคัญขององค์ประกอบระบบการผังเมืองของประเทศ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส อาจสรุปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์ประกอบหลักของระบบผังเมือง ได้แก่ ระบบการบริหารการปกครอง กระบวนการวางผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละองค์ประกอบมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

ระบบการบริหารปกครอง สหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครองที่มี 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับมลรัฐ มีการใช้อธิปไตยทั้งสองระดับนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเฉพาะ ได้แก่ ด้านการเงิน การต่างประเทศและการทหาร รัฐบาลของมลรัฐจะทำหน้าที่ในการทะนุบำรุงส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เจริญ จัดทำบริการสาธารณรัฐต่างๆ ในส่วนที่ทั้งสองรัฐบาลมีอำนาจร่วมกัน ได้แก่ การเก็บภาษี การจัดตั้งศาล (ของแต่ละระดับ) การล้มล้างกฎหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะกระทำมิได้ มลรัฐเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญแต่ละมลรัฐ โดยจะมีธรรมนูญการปกครองของรัฐเอง จึงไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันทั้งประเทศ การเกิดของแต่ละมลรัฐจะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่แตกต่างกัน สถานะทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ลักษณะทางสังคมก็มีความแตกต่างกันการรักษาสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสำคัญอย่างมากแต่จะรัฐจึงมีกฎหมายข้อบังคับ ข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนในรัฐภายใต้มลรัฐ 50 รัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยๆ ถึง 8 หมื่นกว่าหน่วยและมีชื่อเรียกแตกต่างกัน แบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 กลุ่ม คือ หน่วยปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของมลรัฐ ได้แก่ Country , Township , Special District , Town และหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อดูแลและจัดทำบริการให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ City,Town,Village, Borough องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของมลรัฐที่มอบอำนาจให้

การผังเมืองถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรงเนื่องจากการผังเมืองเป็นเรื่องของชุมชนที่ชาวเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจและประเทศก็มีพื้นที่กว้างใหญ่เกินกว่ารัฐบาลกลางจะทำหน้าที่นี้ในระดับประเทศ หน่วยงานระดับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาได้แก่ Department of Housing and Urban Development – HUD โดยทำหน้าที่สนับสนุนท้องถิ่นให้พัฒนา

ชุมชนให้น่าอยู่อาศัย รวมทั้งช่วยเหลืองบประมาณการจัดสถานที่อยู่อาศัยให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสในระดับมลรัฐ ทุกมลรัฐมีหน่วยงานระดับมลรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการพัฒนาชุมชนเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นและการบริหารเงินช่วยเหลือชุมชนจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่วิชาการและเทคโนโลยีในการทำแผนและผังเมืองหรือช่วยเหลือท้องถิ่นในการจัดทำแผนและผังเมือง ในระดับเคาร์ตี้ทุกเคาร์ตี้ที่ทำหน้าที่ในการวางและส่งเสริมการเติบโตและพัฒนาเคาร์ตี้ให้เป็นระเบียบและสร้างสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่สำหรับธุรกิจการค้าและประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร การกำหนดผ่านและทบทวนแผนพัฒนาเคาร์ตี้และการให้ข้อมูลวางแผนและผังแก่ท้องถิ่น ในระดับเมืองมีหน่วยงานระดับเมืองทำหน้าที่วางแผนพัฒนาชุมชนรวมทั้งยังชุมชน เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายก่อสร้างควบคุมอาคารและการกำหนดผ่านภายในเมือง

กระบวนการวางแผนและผังของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แก่การวางแผนและยังเป็นของคู่กันต้องมีแผนก่อน จึงมีผังซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานเดียวกันและเป็นหน่วยงานที่ทำผังไปปฏิบัติด้วย สามารถกล่าวได้ว่าการวางแผนและผังเป็นเรื่องสำคัญต่อชีวิตของชาวอเมริกันและทุกคนก็ให้ความสำคัญต่อการวางแผนและผังในทุกระดับ ตั้งแต่มลรัฐ ภาคเมือง กระบวนการวางแผนและผังแยกได้ดังนี้ ลักษณะของแผนจะเป็นแผนครอบคลุม (Comprehensive Plan) หลาย ๆ สาขาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพในระดับมลรัฐและภาคได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับ Smart Growth มาใช้ในการกำหนดนโยบายพัฒนาเมืองทั้งมลรัฐด้วย องค์ประกอบของแผนและผัง แผนจะครอบคลุมเรื่องของสิ่งแวดล้อมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคมขนส่งเป็นสิ่งสำคัญ ขั้นตอนในการวางแผนและผังจะเริ่มด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัจจุบันของพื้นที่ในเรื่องขององค์ประกอบที่ต้องทำมาพิจารณาและคาดการณ์ในอนาคต โดยจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายตลอดจนนโยบายการพัฒนาองค์ประกอบต่างๆ การบริหารแผนและผังทุกระดับของการวางแผนและผังในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อแผนและผังโดยตรงมีคณะกรรมการรับผิดชอบในการวางแผนและผังโดยเฉพาะการทำแผนและผังไปปฏิบัติ เมื่อมีการวางแผนและผังออกมาแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนและผัง โดยใช้มาตรการทั้งการพัฒนาและการควบคุม สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนและผังเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นที่จะทำให้กระบวนการวางแผนและผังเป็นพลวัต (Dynamic)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองได้แก่ มีการมอบอำนาจจากรัฐบาลมลรัฐให้กับรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและใช้อำนาจนิติบัญญัติ (ออกกฎหมาย) บริหาร (บังคับใช้กฎหมาย) และตุลาการ (ระดับข้อพิพาท) และมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น มีการควบคุมและใช้อำนาจอย่างชัดเจนและโปร่งใส เช่นมีคณะกรรมการผังเมืองรวม คณะกรรมการควบคุมย่านและขั้นตอนที่โปร่งใสในการประชาพิจารณ์

ประเทศสหราชอาณาจักร (United kingdom – UK) ประกอบด้วยพื้นที่ 4 แคว้นคือ อังกฤษ เวลล์ และสกอตแลนด์ โดยตั้งอยู่บนเกาะบริเทนใหญ่ และแคว้นไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งตั้งอยู่บนเกาะไอร์แลนด์ อยู่ทางตะวันตกของเกาะบริเทนใหญ่มีพื้นที่รวมกันประมาณ 500 กิโลเมตร ประเทศสหราชอาณาจักรได้มีการรวม 4 ประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันมีผลทำให้มีความแตกต่างกันใน 4 พื้นที่หลักดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องหลักปฏิบัติของกฎหมายท้องถิ่นในหลายเรื่องจะแตกต่างกันรวมทั้งกฎหมายผังเมือง เพราะกฎหมายท้องถิ่นจะมุ่งเน้นบังคับใช้กฎหมายผังเมืองสำคัญที่ใช้ปฏิบัติในระบบผังเมืองยุคปัจจุบัน คือ The Town and Country Planning Act 1990 และ The Planning and Comprehensive Act 1991 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หลายฉบับ มีการกำหนดกรอบการพัฒนาในระดับปกติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น อีก 25 ฉบับ

แผนผังเมืองในระดับท้องถิ่นคือแผนผังโครงสร้าง (Stucture Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดทำและปฏิบัติเอง ส่วนในเมืองขนาดใหญ่หรือมหานครกฎหมายกำหนดรูปแบบแผนผังแบบผังเดียว ระบบการผังเมืองประกอบด้วยกระบวนการจัดทำแผนผังเมือง (Development Plan Process) และการควบคุมการพัฒนา (Development Control Process) ให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดไว้ กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการผังเมืองในรูปแบบปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งเป็นระดับกลางหรือบันไดขั้นที่ 4 ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในประเทศประชาธิปไตยนั่นคือ หน่วยงานผังเมืองจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือประชาชนในพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดประชุมไต่สวนสาธารณะ ส่วนในการควบคุมการพัฒนามีเครื่องมือสำคัญคือ การขออนุญาตผังเมือง (Planning Application) โครงการพัฒนาจะต้องได้รับในอนาคตผังเมือง (Planning Permission Certificate) ก่อนการดำเนินโครงการและกระบวนการอุทธรณ์ผังเมือง (Planning Appeal)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเด่นชัดในการวางแนวความคิด และพัฒนาระบบในการวางผังและแผนของประเทศ ซึ่งการวางผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในนโยบายระดับประเทศ ความสำคัญของการศึกษาตัวอย่างที่ดีของประเทศฝรั่งเศสเพื่อเป็นตัวอย่างศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากมีปัจจัยเบื้องต้นในความคล้ายคลึงกันด้านขนาดพื้นที่ของประเทศจำนวนประชากร และความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาคของประเทศ นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังมีประเด็นเกี่ยวกับด้านการวางแผนและผังเมืองที่น่าสนใจ การแบ่งเขตการปกครอง การวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสยึดถือเอาลักษณะของพื้นที่เป็นหลักโดยแบ่งการปกครองเป็นภาคจังหวัดและเทศบาล (Commune) ตามลำดับ แต่ละระดับนี้เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมากที่สุดคือ ระดับเทศบาล (Commune) ขอบเขตของการวางผังเมือง ซึ่งอ้างอิงจากขอบเขตของเทศบาล (Commune) ซึ่งมีนายกเทศมนตรี (Le maire) เป็นผู้ดูแลซึ่งมาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในเทศบาลนั้นๆ

สำหรับการกระจายอำนาจการผังเมืองประเทศฝรั่งเศสเป็นภารกิจที่รัฐถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ตามกฎหมายกระจายอำนาจปี ค.ศ.1982) ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการวางแผนพัฒนาและวางผังเมืองด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผัง รวมทั้งการขอรับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางบุคลากรและงบประมาณจากรัฐบาลกลางจนกว่าท้องถิ่นนั้นจะสามารถบริหารอย่างอิสระภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะการมอบอำนาจการวางและจัดทำแผนผังจากรัฐสู่ท้องถิ่น

5.2 ข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว พบว่า กรอบความคิดด้านการบังคับใช้ผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกลไกทางกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้ในแนวทางเดียวกัน แม้ว่าลักษณะการผังเมืองของไทยจะมีข้อดีตรงที่มีความยืดหยุ่นสูง แต่เป็นสิ่งที่ยากแก่การปฏิบัติก็ตาม

ในด้านการบริหารและการปกครองของไทยที่มิได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ผังเมืองมิได้สะท้อนความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วม ประกอบกับกลไกทางกฎหมายที่ขาดความเชื่อมโยงต่อกัน ทำให้ผังเมืองของไทยไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงการผังเมืองของไทยโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยอาศัยประสบการณ์ต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร มีข้อคำนึงถึงความแตกต่างด้านพื้นฐานทางสังคม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ รูปแบบและโครงสร้างทางการบริหาร ปรัชญาและแนวความคิดทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนลักษณะทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม การนำมาปรับใช้กับสังคมไทยมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมือง

1.1 เนื่องจากสภาพปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้ผังเมืองรวมในรูปแบบของการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ที่ผ่านมามีเนื้อหาจำกัดเฉพาะในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ได้แก่ผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะเท่านั้น และแม้จะมีพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นกลไกด้านการผังเมืองเช่น เรื่องการเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดิน และการควบคุมอาคาร แต่เห็นได้ว่ายังขาดส่วนที่เป็นสาระสำคัญอยู่อีกมากที่ควรปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองซึ่งอาจให้อำนาจกฎหมายลำดับรองออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ อาทิ การกำหนดลักษณะทางกายภาพ สำหรับการปฏิบัติ เช่น ประเภท ขนาด ลักษณะการใช้สอยของอาคาร ความหนาแน่นของอาคาร สัดส่วนพื้นที่ใช้สอยต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่อาคารนั้นตั้งอยู่ สัดส่วนพื้น

ที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่อาคารนั้นตั้งอยู่ ระยะถอยร่นด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง ของอาคารจากแนวเขตที่ดินแต่ละแปลง เป็นต้น

1.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นควรมีการกำหนดค่าชดเชยสำหรับเจ้าของที่ดินที่ยินยอมเสียสละการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนตนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม อาทิ การใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณริมแม่น้ำ ลำคลอง หากได้มีการถอยร่นระยะห่างการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณริมแม่น้ำลำคลองจะได้รับค่าชดเชยการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินลดลงตามส่วนโดยเป็นไปตามที่หลักเกณฑ์ของกฎหมายบัญญัติ หรือกรณีเจ้าของที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินในการปลูกสร้างอาคาร หากได้ถอยร่นในการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนของตนจากบริเวณที่สาธารณะเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ สมควรกำหนดให้มีค่าชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เช่น สามารถก่อสร้างอาคารสูงเพิ่มขึ้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

1.3 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นอกจากจะจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองประเภทต่างๆ ซึ่งเห็นว่าไม่เพียงพอสำหรับการผังเมือง โดยบทบัญญัติผังเมืองมีลักษณะกว้างและไม่ลงในเนื้อหารายละเอียด ซึ่งเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้ผังเมืองและกระบวนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง นอกจากนี้บทบัญญัติควรมีเนื้อหาที่แสดงนโยบายสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดและศักยภาพทางกายภาพ ลำดับความสำคัญของเมือง โครงข่ายการคมนาคม ระบุกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายการพัฒนา โดยจะต้องแสดงผลทางกายภาพบนพื้นที่ได้

1.4 ในเรื่องการบังคับใช้ผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจทั้งสิ้น ซึ่งมีผลทำให้พื้นที่เป็นจำนวนมากไม่อยู่ภายใต้บังคับของผังเมืองเพราะเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่มิชอบในการวางและจัดทำผังเมืองแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเองได้แต่ยังอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางอยู่มาก ซึ่งทำให้ผังเมืองไม่อาจสะท้อนความต้องการหรือก่อประโยชน์อย่างแท้จริงสำหรับแต่ละพื้นที่ที่มีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันจึงเห็นสมควรปรับปรุงให้มีการกระจายอำนาจในการตรากฎหมายการใช้บังคับผังเมืองรวมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำผังไปปฏิบัติ พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 มุ่งเน้นการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากผังเมือง ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมบังคับเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผังขาดกลไกอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่จำเป็นต่อการนำผังไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีกิจกรรมต่างๆ เพื่อการพัฒนาด้านการผังเมืองโดยการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน เช่น มาตรการด้านการได้มาซึ่งสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อการผังเมือง การกำหนดให้มีการจัดทำโครงการพัฒนาด้านการ ผังเมืองโดยเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย นอกจากนี้สมควรกำหนดให้มีมาตรการบังคับทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองด้วย

2. การปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการผังเมือง

2.1 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกลไกในปัจจุบันนั้น อำนาจในการอนุมัติเห็นชอบในการวางและจัดทำผังก็ดี การพิจารณาอนุมัติผังให้มีผลบังคับใช้ก็ดี อาศัยอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองยังเป็นการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ ซึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจของส่วนกลาง แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จะกำหนดให้การ ผังเมืองเป็นอำนาจของท้องถิ่นแล้วก็ตามจึงสมควรให้มีการปรับปรุงรูปแบบของคณะกรรมการดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายการกระจายอำนาจ

2.2 นอกจากนี้การให้ส่วนกลางมีอำนาจเช่นว่านั้น ในทางปฏิบัติหากจะต้องมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมทุกท้องที่ในระดับท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วประเทศ คณะกรรมการผังเมืองไม่สามารถรับภาระดังกล่าวได้จริง ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการ มีนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ องค์กรเอกชนร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนและผังยุทธศาสตร์จังหวัด แนวทางการพัฒนาและคุ้มครองพื้นที่ตลอดจนการพิจารณารับรองแผนและผังดังกล่าว

2.3 ในกรณีการวางผังเมืองรวมที่คาบเกี่ยวหลายท้องถิ่น เห็นสมควรให้อำนาจท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังโดยให้ท้องถิ่นตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผนวกผู้มีส่วนร่วมจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆที่มีบทบาทในการพัฒนาเมือง เช่น หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ตลอดจนกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของผังเมืองรวม หากท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการวางและจัดทำผังด้วยตนเองอาจว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อวางและจัดทำผังได้

2.4 สำหรับในการจัดทำผังเมืองระดับภาค กรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางสมควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มระดับภาคได้มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการหรือเป็นตัวแทนในการจัดทำผังภาคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะการกำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ต่างๆด้านการผังเมืองในระดับภาค

3. การบังคับใช้ผังเมืองรวม

3.1 การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ทำให้การดำเนินงานออกกฎกระทรวงล่าช้า ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ล่าช้าที่สำนักงานกฤษฎีกาซึ่งต้องมีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้ท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นผู้กำหนดขั้นตอนการออกกฎหมายเองตามกรอบหลักเกณฑ์และมาตรฐานด้านการผังเมือง โดยเป็นเทศบัญญัติและข้อบัญญัติซึ่งควรจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ต่างๆ เพิ่มเติม อาทิ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องของการสาธารณะสุขและความปลอดภัยของสิ่งปลูกสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

และธรรมชาติกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความหนาแน่นและสิ่งปลูกสร้างต่อขนาดของพื้นที่ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมลักษณะภายนอกของสิ่งปลูกสร้างที่เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่

3.2 นอกจากนี้ควรดำเนินการมอบหมายให้ท้องถิ่นออกกฎหมายเองโดยคำนึงถึงการกำหนดให้มีกฎเกณฑ์ทั่วไปด้านการผังเมือง เพื่อเป็นกฎเกณฑ์บังคับพื้นฐานในการจัดทำ ผังเมืองทุกประเภทและใช้บังคับได้กับพื้นที่ที่ยังไม่มีผังเมืองบังคับใช้ การบังคับให้การวางและจัดทำผังเมืองทุกประเภททุกระดับต้องมีการศึกษาข้อมูลในด้านต่างๆ เพื่อใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของแต่ละเมืองแต่ละฉบับ เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ให้คุ้มค่าที่สุด การวางและจัดทำผังเมืองเป็นบทบาทของท้องถิ่น เพื่อให้ผังสะท้อนเอกลักษณ์และความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นแต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงลักษณะและความพร้อมของการเมืองการปกครองของท้องถิ่น การกำหนดให้มีกลไกอื่นๆ ที่เอื้อให้มีการทำผังเมืองไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เช่น การให้ท้องถิ่นจัดเก็บเงินเพื่อนำไปใช้ในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและการผังเมือง กำหนดให้จัดทำโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ กำหนดให้เขตอนุรักษ์ โดยไม่มุ่งเน้นแต่เพียงสิ่งปลูกสร้างที่ต้องการอนุรักษ์เท่านั้น แต่ให้กำหนดเป็นเขตเพื่อการคุ้มครองภูมิทัศน์ในภาพรวม การกำหนดให้มีมาตรการในการเยียวยาผู้ที่ถูกกระทบจากการดำเนินงานด้านการผังเมืองให้เหมาะสมกับความเสียหายอย่างแท้จริง การกำหนดโทษที่เป็นทั้งโทษทางปกครองและโทษทั้งอาญาสำหรับภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

3.3 สำหรับการออกเทศบัญญัติและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแทนกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุเพราะท้องถิ่นทราบและเข้าใจปัญหาและแนวทางพัฒนาพื้นที่ของตนเองมากกว่าส่วนกลางและสามารถนำกฎหมายที่ท้องถิ่นออกแทนกฎกระทรวงไปแก้ปัญหาได้ทันท่วงที ซึ่งเป็นผลดี แก่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินขาดความสมดุล ดังตัวอย่างจังหวัดสมุทรปราการมีกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองสมุทรปราการบังคับใช้ทั่วจังหวัด ต่อมากฎกระทรวงหมดอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 41 มาตรา42 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เทศบาลนครสมุทรปราการได้จัดทำเทศบัญญัตินครสมุทรปราการ เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือหาประเภทในท้องที่เขตเทศบาลนครสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรปราการ พุทธศักราช 2551 ประกาศ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 ซึ่งเหตุผลในการออกประกาศใช้บังคับฉบับนี้คือ สืบเนื่องจากการประกาศบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองสมุทรปราการ (พุทธศักราช 2544) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2544 - วันที่ 21 มิถุนายน 2549 และได้ดำเนินการขอขยายอายุการใช้บังคับออกไปอีกครั้งละ 1 ปี 2 ครั้งแล้ว ประกอบกับองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการซึ่งรับถ่ายโอนภารกิจการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองสมุทรปราการ ขณะนี้ผ่านขั้นตอนการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมสมุทรปราการแล้วและคาดว่าไม่ทันบังคับใช้ นอกจากนี้สมควรพิจารณาตัวอย่าง ได้แก่ กรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย เรื่อง กำหนดบริเวณการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ พุทธศักราช 2551 ประกาศ ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2551 ซึ่งเหตุผลในการประกาศข้อบัญญัติฉบับนี้เหมือนกับเทศบาลนครสมุทรปราการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

การผังเมือง,กรม.การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช , 2542.

การผังเมือง,กรม.ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง , 2542.

โยธาธิการและผังเมือง,กรม. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน, 2547.

โยธาธิการและผังเมือง,กรม.เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษาสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง , 2547.

โยธาธิการและผังเมือง,กรม.รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย, 2549.

จันจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชนในกฎหมายไทย: ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ชาญชัย แสวงศักดิ์.คำอธิบายกฎหมายปกครอง :สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตมิเจริญเมือง.เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมือง เชียงใหม่ ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่และกลุ่มมังราย:โรงพิมพ์มิ่งเมือง เชียงใหม่, 2541.

ทรวยศินทร์ ชนปทาธิป.ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบต่อ การพัฒนาเมืองกรณีศึกษาเขตบางขุนเทียนกรุงเทพมหานคร .วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์.หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ,สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

ปริญญา จิตรการนทีกิจ.ปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.

ไพรัช ตระการศิรินนท์.การคลังภาครัฐ. ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ภานุพันธ์ ชัยรัต.การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

ภานุพันธ์ ชัยรัต.คดีปกครองประเภทการผังเมืองอาคารและเหตุเดือดร้อนรำคาญ. สำนักงานศาลปกครอง, 2549.

ภานุพันธ์ ชัยรัต.สรุปกฎหมายการพัฒนาเมือง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร. กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2533.

ศิริวรรณ ประเสริฐจรรยา.การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง.วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล.คำอธิบายภาษีท้องถิ่น.โครงการตำราและสื่อการสอนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา. ประเทศฝรั่งเศส , 2547.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร, 2547.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, 2547.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการผังเมือง, 2547.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและเหตุเดือดร้อนรำคาญ, 2549.

สมคิด เลิศไพทูรย์.กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา , 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์.การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สมคิด เลิศไพทูรย์.รายงานวิจัย เรื่องคดีปกครองที่เกี่ยวข้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น . กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

สิทธิพร ภิรมย์รื่น.การวางแผนและผังชุมชนเมือง ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

สุดา ชัยรัต.การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการผังเมืองบริเวณชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง. ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 60/2537

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544.กรุงเทพมหานคร:หจก.เม็ดทราย พริ้นติ้ง.

ศาลปกครอง,สำนักงาน.สรุปหลักกฎหมายมหาชน .สำนักงานศาลปกครอง,(เอกสารอัดสำเนา)

อนุวงศ์ ซาบุตร.การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมกรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม .ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544.

ภาษาต่างประเทศ

Anne Williams. Town and country planning law. Bungay: Macdonald & Evans,1981.

Eddey, K.J., B.A. Administrative law notebook. London: Butterworths,1971.

Edith M.Netter. Land use law: issues for the eighties, part II. Washington, D.C.: American Planning Association,1984.

Edith Netter. Land-use law : issuers for the eighties. Chicago: American Planning Association, 1981.

Emmanuel Vital Durand, Les Collectivite's Territoriales en France.Palis : Hachette,1994.

Garner, J.F., LL.D. Administrative law. 5 th ed. London: Butterworths, 1979.

Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier et Jean Claude Ricci, Droit de collectivites Locales. Paris : P:U:F,1987.

Jacques Fialaire, Le droit des services publics locaux. Paris : L:G:D:J, 1998.

Jean-Bernard Auby, Hugues Perinet – Marquet,op.cit,1992.

Lane Kendig, Susan Connor, Cranston, and Judy Heyman. Performance zoning. Washington, D.C.: American Planning Association, 1980.

Nicholas N.Patricios. International handbook on land use planning. New York: Greenwood Press, 1986.

Richard J. Pierce, JR., Sidney A. Shapiro., and Paul R.Verkuil. Administrative law and process. Mineola: The Foundation Press, 1985.

Richard J.Roddewig. Preparing a historic preservation ordinance. Chicago: American Planning Association, 1983.

William A.Fischel. The economics zoning laws. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอนุวงศ์ ซาบุตร เกิดเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2506 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2528 สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา การบริหารทั่วไป (ในโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ปีการศึกษา 2544 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ศาลปกครองเชี่ยวชาญ (ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาบุคลากร) สังกัด วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย