

องค์ความรู้ตามภารกิจ กรมโยธาธิการและผังเมือง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕



การบรรยายทางวิชาการ

คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

โดย นายวชิระ ชอบแต่ง

อธิบดีศาลปกครองภูเก็ต ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่ง

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด

วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕



การจัดการความรู้ตามภารกิจ
ด้านการผังเมือง

องค์ความรู้ตามภารกิจ ด้านการผังเมือง

ดำเนินการจัดทำตามแผนการจัดการความรู้กรมโยธาธิการและผังเมือง (DPT KM Action Plan)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

โดย

สำนักวิเคราะห์และประเมินผล

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๐๑ ๘๒๑๘

โทรสาร ๐ ๒๒๔๕ ๘๒๙๖

สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๙๙ ๔๖๒๙

โทรสาร ๐ ๒๒๙๙ ๔๖๒๘

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
การดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะบางส่วน หรือทั้งหมดของหนังสือเล่มนี้ ต้องได้รับอนุญาต
จากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

คำนำ

การวางผังเมืองเป็นการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งมีลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันการขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น แต่การวางผังเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถทำการฟ้องร้องต่อศาลปกครองหากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

สำนักวิเคราะห์และประเมินผล กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้จัดการประชุมรับฟังการบรรยาย เรื่อง คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง มีความรู้เกี่ยวกับคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ในเรื่องแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ความหมายและองค์ประกอบของคดีปกครอง ชนิด และประเภทของคดีปกครอง คดีปกครองเกี่ยวกับผังเมือง และกระบวนการพิจารณาของศาล โดยนายวิริยะ ขอบแตง อธิบดีศาลปกครองภูเก็ต ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด ให้เกียรติเป็นวิทยากรบรรยาย

เพื่อให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการจัดการความรู้ในส่วนราชการ อย่างเป็นระบบ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้นำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการประชุมรับฟังการบรรยาย เรื่อง คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง มาจัดทำองค์ความรู้ตามแผนการจัดการองค์ความรู้ กรมโยธาธิการและผังเมือง (DPT KM Action Plan) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ได้นำองค์ความรู้นี้ไปปรับใช้ในการดำเนินการตามภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการผังเมือง

คณะผู้จัดทำ



คำกล่าวในพิธีเปิดการฝึกอบรม

โดย นายพรพจน์ เพ็ญพาส
อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

ผมรู้สึกเป็นเกียรติและยินดีอย่างยิ่งที่ท่านวชิระ ชอบแต่ง กรุณาให้เกียรติสละเวลามาทบบรรยายในเรื่องคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในวันนี้

วัตถุประสงค์ของการจัดประชุมในวันนี้ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะ รวมถึงข้อขัดข้องในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ในการดำเนินการตามภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งคาดว่าจะได้ประโยชน์ไม่มากนักน้อยในการขับเคลื่อนโครงการตามภารกิจของกรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการผังเมือง ผู้ร่วมรับฟังในวันนี้ประกอบด้วย นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดี ว่าที่ร้อยเอก อีรพงศ์ ครุฑดีลีกันนท์ รองอธิบดี นางสาวอัญชลี ตันวานิช รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษา ด้านการผังเมือง นายพิชัย อุทัยเชษฐ คณะกรรมการผังเมือง รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักกอง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง คาดว่าประโยชน์ที่ได้นำไปขับเคลื่อนการทำงานด้านการผังเมือง ประกอบกับได้ศึกษาข้อราชการที่เกี่ยวข้องกับคดีการปกครองในส่วนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวข้องด้วย ทั้งเรื่องของเงื่อนไขข้อร้องเรียนที่เกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งการก่อสร้างเป็นตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันการสูญเสียดินแดนจากการกัดเซาะของน้ำทะเล ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อโครงการสาธารณะ เช่น ถนน หรือมีผลกระทบต่อบ้านเรือนของประชาชน ในการพัฒนาซึ่งขัดแย้งกับเรื่องของการอนุรักษ์ ทำให้มีผู้ที่รักในธรรมชาติ ต้องการอนุรักษ์ธรรมชาติเกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในเรื่องดำเนินการโครงการและไปฟ้องศาลปกครอง สิ่งที่กรมดำเนินการคือพร้อมต้อนรับทุกความคิดเห็น แต่เพียงว่าขั้นตอนการพิจารณาในการดำเนินการ ล่วงเลยมาจนงบประมาณพบตกไป ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้สมประโยชน์ แต่ก็ยอมรับในการตัดสินใจของศาลปกครอง เป็นการสะท้อนปัญหาออกเหนือจากด้านการผังเมืองที่เกี่ยวกับคดีการปกครองให้วิทยากรได้รับทราบด้วยว่า กรมมีแนวทางแก้ไขปัญหารื่องนี้อย่างไร ในการลดผลกระทบในการดำเนินการ ทั้งที่กรมดำเนินการตามภารกิจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของพี่น้องประชาชน ในโอกาสนี้ขอขอบคุณท่านวชิระ ชอบแต่ง เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาบรรยาย และขอให้เชื่อมั่นว่าพวกเราทุกคนจะนำสาระที่ได้จากการประชุมในวันนี้ไปใช้ประโยชน์ตามภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมืองอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามภารกิจของกรมและประชาชน บัดนี้ ได้เวลาอันสมควรแล้วขอเรียนเชิญท่านวชิระ ชอบแต่ง ให้เกียรติบรรยายต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ก
คำกล่าวในพิธีเปิดการฝึกอบรม..... โดย นายพรพจน์ เพ็ญพาส อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง	ข
สารบัญ.....	ค
แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	๑
๑. ฝ่ายปกครองคือใคร.....	๑
๒. ลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	๑
๓. ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	๑
๔. หน้าที่ของฝ่ายปกครอง.....	๒
๕. ลักษณะสำคัญการวางผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง.....	๓
๖. สถานภาพของผังเมืองประเภทต่าง ๆ.....	๘
๗. กระบวนการในการวางผังเมือง.....	๘
๘. การปรับปรุงหรือแก้ไขผังเมืองรวม.....	๑๐

คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

โดย นายวชิระ ชอบแต่ง อธิบดีศาลปกครองภูเก็ต
ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

๑. ฝ่ายปกครองคือใคร

ฝ่ายปกครอง คือ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง หรือให้ดำเนินคดีทางปกครอง ซึ่งกรมโยธาธิการ และผังเมืองก็เป็นฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการวางและจัดทำผัง ผังเมืองที่กรมดำเนินการจัดทำ ต้องส่งไปให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ จากข้อสุดท้ายของกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่เขียนว่า “ให้ผู้มีหน้าที่และ อำนาจในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎกระทรวงนี้” แสดงว่าผังเมืองมีผลบังคับใช้กับประชาชนโดยผ่านหน่วยงานอื่น หากเป็นการควบคุมอาคาร ก็เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หากเป็นการก่อสร้างโรงงานก็เป็นอุตสาหกรรม จังหวัด เห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติตามผังก็คือหน่วยงานเหล่านี้ ส่วนแนวทางการพัฒนา เช่น การกำหนดแนวถนน มีบางเทศบาลนำผังไปปฏิบัติ เห็นได้ว่างานที่กรมทำมีผลบังคับกับส่วนราชการที่ต้องพิจารณาตามคำขอและ มีส่วนได้เสียกับประชาชน

๒. ลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย มี ๓ ประการ คือ

๒.๑ การออกกฎ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

๒.๒ การออกคำสั่ง เช่น การบริหารงานบุคคล

๒.๓ การกระทำอื่นใด เป็นการปฏิบัติกร เช่น การสร้างเขื่อน ปกติเป็นการกระทำโดยชอบด้วย กฎหมายที่ได้กระทำโดยมีอำนาจตามกฎหมาย

๓. ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ

๓.๑ ทำโดยไม่มีอำนาจ เช่น ท้องถิ่นวางผังเลยไปในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น

๓.๒ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กำหนดว่า ห้ามก่อสร้างอาคารสูงไม่เกิน ๒๕ เมตร แต่อนุญาตให้สูงเกิน ๒๕ เมตร ส่วนที่เกิน ๒๕ เมตรไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

๓.๓ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น สิ่งสำคัญที่ขอให้ปฏิบัติ คือ เมื่อได้ดำเนินการวางผังตามขั้นตอนที่กำหนดแล้วขอให้เก็บหลักฐานที่ได้กระทำ ตามขั้นตอนไว้ด้วย ควรมีการลงรายละเอียดวันที่ สถานที่ เก็บบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เนื่องจากงานวางผังเมือง มีขั้นตอนมาก และใช้เวลานานกว่าจะประกาศผัง จึงขอให้เก็บพยานหลักฐาน เอกสารต่าง ๆ การยื่นคำร้องใน ขั้นตอนต่าง ๆ ว่ามีกี่คำร้อง แต่ละคำร้องขออะไร ซึ่งกรรมการผังเมืองจะให้มากกว่าคำร้องไม่ได้ เช่น เพิ่มพื้นที่สีม่วง มากกว่าคำร้องไม่ได้ เนื่องจากผังเมืองเป็น Commitment กับประชาชน ซึ่งผ่านกระบวนการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ ข้อมูล และการประกาศ แสดงว่าผ่านกระบวนการโดยประชาชนในพื้นที่รับรองเห็นชอบแล้ว ยกตัวอย่างเช่น นาย ก. ร้องบริเวณ ข. ก็ต้องพิจารณาเฉพาะพื้นที่ ข. เท่านั้น จะไปพิจารณาพื้นที่อื่นไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผังที่ประกาศใช้แล้วต้องมีเหตุผลอย่างมากจึงจะสามารถปรับเปลี่ยนสีของผังได้ ขั้นตอนเหล่านี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากว่าประชาชนเห็นชอบกับผัง และได้เตรียมการพัฒนาพื้นที่ตามสีที่กำหนดแล้ว หากมีการปรับเปลี่ยนสีผัง นอกเหนือจากพื้นที่ร้อง อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่สบายใจได้ ยกตัวอย่างคดี เรื่อง พื้นที่ทิ้งขยะ กรุงเทพมหานครจ้างบริษัท ก. เพื่อกำจัดขยะ บริษัทจึงได้จัดหาพื้นที่และดำเนินการสร้างที่ทิ้งขยะ ต่อมา มีประชาชนไปร้องว่าพื้นที่ทิ้งขยะที่บริษัทจัดหาเป็นพื้นที่สีส้ม พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางซึ่งห้ามกำจัดขยะ กรุงเทพมหานครเจ้าของพื้นที่ได้ยกเลิกข้อกำหนดพื้นที่ดังกล่าว ให้เป็นพื้นที่กำจัดขยะได้ ประชาชนจึงฟ้องร้อง ต่อศาล ศาลพิจารณาว่าการยกเลิกข้อกำหนดในพื้นที่สีส้มในส่วนห้ามกำจัดขยะ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนซึ่งไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ อันนี้เป็นข้อคิดว่าการเปลี่ยนข้อกำหนดที่กระทำไว้แล้วจะทำได้ และทำให้ การวางผังเฉพาะส่วนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลก็พิจารณาต่อว่าหากยกเลิกใบอนุญาตเรื่องพื้นที่ทิ้งขยะ โดยทันทีจะส่งผลกระทบต่อ การบริการสาธารณะเรื่องการจัดเก็บขยะ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาต โดยให้มีผล ๙๐ วัน นับจากที่ศาลมีคำพิพากษา เพื่อให้มีเวลาในการเตรียมหาพื้นที่ใหม่ในการทิ้งขยะ แสดงให้เห็นว่า งานผังเมืองเมื่อวางผังเสร็จสิ้น กรมไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติแต่ผู้ปฏิบัติคือท้องถิ่น และเมื่อมีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แล้วจึงควรช่วยในการสอดส่องให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามขั้นตอน

๓.๔ ไม่สุจริต ข้อนี้พิสูจนยากกว่าในการปรับแก้ผังไม่สุจริตอย่างไร ในฐานะที่กรมเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งภารกิจของฝ่ายปกครองต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้หนึ่งผู้ใดถือว่าเป็นการไม่สุจริตได้ จึงควรต้องระมัดระวัง แต่การจะพิจารณาว่าไม่สุจริตหรือไม่ ต้องมีการพิสูจน์ จึงไม่ต้องกังวลจนไม่กล้าตัดสินใจ ขอให้จัดทำผังตามหลักวิชาการตามขั้นตอนที่กำหนด

๓.๕ มีลักษณะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

๓.๖ สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร กรมควรจัดทำคู่มือ การปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ศาลปกครองพยายามผ่อนคลายนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือ โดยศาลจะตัดสินว่า ระยะเวลาที่หน่วยงานกำหนดไว้ในคู่มือเป็นระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ เช่น คู่มือกำหนดให้ต้องพิจารณา แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน แต่ใช้เวลาในการพิจารณามากกว่านั้น หากมีคณฟ้องว่าพิจารณาล่าช้า ส่วนใหญ่ศาล จะตัดสินว่าเป็นระยะเวลาเร่งรัดไม่ใช่ระยะเวลาบังคับ

๓.๗ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดุลพินิจ คือ ความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองที่จะตัดสินใจเลือกใช้อำนาจไปในทางใดทางหนึ่ง โดยมีเหตุผลที่รองรับอย่างเพียงพอ

๔. หน้าที่ของฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการปฏิบัติ ตามระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามมีการแบ่งลักษณะการใช้อำนาจเป็น ๒ ส่วน คือ

๔.๑ หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ใดร้องขอ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลตลาด ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดูแลทรัพย์สินของราชการและบริการสาธารณะให้มีสภาพที่ปลอดภัย หน้าที่ที่ริเริ่มได้เองเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เดิมการฟ้องร้องศาลจะบอกว่าต้องมีหนังสือร้องขอ หน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่ก่อน แต่ภายหลังศาลปกครองได้เปลี่ยนหลักคิดว่าหน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครอง ริเริ่มได้เองไม่จำเป็นต้องรอประชาชนต้องร้องขอก่อน

๔.๒ หน้าที่ที่ต้องร้องขอ หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เช่นกัน หากแต่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เช่นนั้นได้ ก็ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้ดำเนินการเท่านั้น

เช่น ประชาชนร้องขอกรรมการผังเมืองให้เปลี่ยนสีผังเป็นสีม่วง กรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วให้เป็นสีม่วงตามที่ร้องขอ และเห็นว่าพื้นที่ข้างเคียงมีลักษณะเดียวกันจึงปรับสีพื้นที่ข้างเคียงให้เป็นสีม่วงด้วยไม่ได้ คือต้องมีการร้องขอก่อน พระราชบัญญัติการผังเมืองมีหน้าที่ ๒ ลักษณะที่รวมกันอยู่ จึงขอให้สังเกตและไม่นำมารวมกัน ต้องแยกให้ได้ว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องร้องขอ หรือหน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง ซึ่งสามารถพิจารณาจากบทบัญญัติทางกฎหมายได้ ซึ่งเป็นความเข้าใจเบื้องต้นที่ทุกหน่วยงานต้องเข้าใจฐานที่มาของการใช้อำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่สับสนกัน

๕. ลักษณะสำคัญการวางผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มีหน้าที่ที่ริเริ่มได้เองตามมาตรา ๑๓^๑ มาตรา ๑๕^๒ และมาตรา ๑๗^๓ หรือเป็นหน้าที่ที่ริเริ่มได้เองแต่กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ ตามมาตรา ๑๙^๔ หรือเป็นหน้าที่ที่ต้องร้องขอตามมาตรา ๓๐^๕ ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่ให้อำนาจริเริ่มได้เอง มาตรา ๑๓ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ การพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องและชนบท โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการอื่น ๆ ที่จำเป็นเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขอให้สังเกตคำว่า “ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง” คำว่า “ให้” แสดงว่าสามารถริเริ่มได้เอง หากไม่ทำก็ถือว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงต้องบรรจุในแผนว่าแต่ละปีได้จัดทำผังที่เป็นหน้าที่ที่ต้องริเริ่มได้แก่โครงการอะไรบ้าง ส่วนขั้นตอนที่ต้องเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาตรา ๑๓ บัญญัติถึงอำนาจและขั้นตอน ซึ่งหากทำมากกว่าที่กำหนดไว้อาจจะมีปัญหาได้ แต่สามารถทำน้อยกว่าที่กำหนดโดยมีเหตุผลที่จำเป็นได้ มาตรา ๑๕ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางผังระดับภาค ไม่ว่าจะเป็นผังประเทศหรือผังภาค สถานะคือการออกอำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่ง หรือเป็นการกระทำอื่นใด มาตรา ๑๒ กำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีการประกาศผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค หรือผังนโยบาย

^๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๓

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ การพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องและชนบท โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการอื่น ๆ ที่จำเป็น เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๕

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาค เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ที่มีขอบเขตเกินหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข และการบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๗

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข และการบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๙

ในกรณีที่พื้นที่ใดเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้

^๕ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๐

ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดต้องการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดตามมาตรา ๒๒ (๕) ให้ยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น

ระดับจังหวัด ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามผังนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐด้วย ประโยคที่สำคัญคือ “**ทั้งนี้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐด้วย**” ตรงนี้ในทางปฏิบัติกรมได้ทำอย่างไร ขอให้รองอธิบดีอธิบายแนวทางปฏิบัติด้วย

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “เรื่องนี่เกิดขึ้นหลังจากที่ผังนโยบายระดับประเทศแล้วเสร็จ ระหว่างทางกรมเตรียมรับฟังความคิดเห็น คำแนะนำที่เกิดขึ้นเหมือนคู่มือคล้ายกับธรรมนูญการผังเมืองที่กรมกำลังทำอยู่ ซึ่งไม่เคยได้จัดทำมาก่อน ดังนั้นเวลาใช้ก็คงต้องพิจารณาว่าจะไปไกลขนาดไหน หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามผัง ผังประเทศจะปฏิบัติถึงไหน และเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีการสอบถามค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงเห็นว่าเรื่องนี้เป็นคู่มือ คำแนะนำให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ว่าต้องดำเนินการกรอบที่กรมกำหนดมาน้อยเพียงใด”

ในตอนนี้มีการพูดถึงผังทั้ง ๓ ระดับ คือ ผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด ขอสอบถามว่ากรมมีคำแนะนำหรือไม่ เช่น ในส่วนผังนโยบายระดับประเทศกำหนดที่ตั้งสนามบิน นิคมอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยท่าเรือ สมมติว่าจังหวัด ก. ต้องการท่าสนามบินซึ่งไม่อยู่ในผังประเทศ สามารถทำได้หรือไม่ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการพัฒนา สามารถพัฒนาพื้นที่นอกเหนือหรือแตกต่างในเรื่องเดียวกัน กรมมีคำอธิบายอย่างไร อีกนัยหนึ่งสมมติว่ามีผังนโยบายระดับประเทศแล้ว คู่มือหรือคำแนะนำที่รองอธิบดีพูดถึงจะส่งไปถึงหน่วยงานอื่นเพื่อให้ปฏิบัติ กรมได้มีการเตรียมการมาน้อยเพียงใด ตามมาตรา ๑๒ จะเห็นว่าเมื่อกรมทำผังเสร็จแล้วส่งผังให้หน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด ซึ่งขอให้ความเห็นว่าหากมีการอ้างอิงกับสำนักงบประมาณ ในการของบประมาณของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาว่ามีความสอดคล้องกับผังเมืองหรือไม่ก็สามารถทำให้ปฏิบัติตามผังเมืองได้ มาตรา ๑๒ มีความน่าสนใจ เนื่องจากความกังวลว่าเมื่อผังเมืองดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วปฏิบัติไม่ได้ ซึ่งตามกฎหมายเขียนไว้ในเชิงให้คำแนะนำไม่ได้บังคับว่าให้ถือปฏิบัติตามผัง และเห็นว่าการให้คำแนะนำก็เป็นเรื่องที่ถูกพัฒนาว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ขอถามความคิดเห็นของนายพิชัย อุทัยเชษฐกุล คณะกรรมการผังเมือง

นายพิชัย อุทัยเชษฐกุล คณะกรรมการผังเมือง ให้ความเห็นว่า “ประเด็นมาตรา ๑๒ คณะกรรมการได้มีการพูดคุยกันตอนร่างกฎหมายว่า ขอให้ไม่คิดว่าผังเป็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองแต่เป็นผังของประเทศ ตามขั้นตอนการทำผังประเทศจะต้องมีการประชุมกับหน่วยงานทั้งหมด ดังนั้น หน่วยงานทั้งหมดที่เป็นหน่วยงานวางแผนไม่ว่าจะเป็นกรมการบินพลเรือน การท่าอากาศยาน กรมทางหลวง สิ่งที่หน่วยงานเหล่านี้วางแผนระยะยาวจะมาร่วมกับกรม โดยขอให้ผังประเทศเป็นที่รวบรวมงานของส่วนราชการทุกกระทรวง ในกระบวนการจัดทำผังหน่วยงานก็จะมามีส่วนร่วมให้ความเห็น เมื่อดูจากสาระสำคัญของผังประเทศในข้อสุดท้ายก็มีการบังคับส่วนราชการ โดยออกเป็นคำสั่งของคณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทุกส่วนราชการต้องดำเนินการซึ่งประเด็นนี้มีการพูดคุยกันค่อนข้างมาก”

ตามที่ท่านผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นมานั้น เห็นว่ากระบวนการได้ทำถูกต้องแล้ว ที่กรมรับเอาข้อมูลของหน่วยงานมาแล้วบรรจุไว้ในผัง แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๒ ที่เขียนว่าเมื่อได้มีการประกาศแล้วให้กรมให้คำแนะนำ แสดงว่ามีหน้าที่อีกหน้าที่หนึ่งที่ซ่อนอยู่ว่ากรมต้องให้คำแนะนำ หากไม่ให้คำแนะนำจะมีผลอย่างไร ถ้าให้คำแนะนำแล้วแต่หน่วยงานอื่นไม่ทำจะมีผลอย่างไร ซึ่งน่าจะแตกต่างกัน ตรงขอฝากไว้ใน

ฐานะที่ต้องการเห็นงานผังเมืองปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม ซึ่งผังที่กรมทำมีสาระดีมาก และดูชัดเจน หากกรมสามารถให้คำแนะนำและหน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติก็จะดีมาก

อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง (นายพรพจน์ เพ็ญพาส) แสดงความคิดเห็นว่า “จากการที่ได้รับผิดชอบงานของกรมมาประมาณ ๑ ปีเศษ เห็นว่าเจตนารมณ์ที่ร่างกฎหมาย คือ ต้องการให้ทุกหน่วยงานนำผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด เป็นกรอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เช่น สนข. (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) เป็นหน่วยงานที่ชัดเจนที่สุด ที่มีงานนโยบายในการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง ต้องดูกรอบในการพัฒนาพื้นที่ตามผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด เนื่องจากผังนโยบายระดับประเทศ ภาค และจังหวัด ไม่ได้จัดทำโดยกรมเพียงลำพัง แต่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมกันพิจารณาก่อนจะออกเป็นผังนโยบายระดับประเทศ ภาค และจังหวัด และได้เคยให้ความเห็นในคณะกรรมการร่างกฎหมายว่า หน่วยงานอื่นจะเห็นว่าเป็นผังของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่ได้เป็นผังของประเทศในภาพรวมหรือไม่ แต่กรมก็มองในแง่บวกว่า ตามมาตรา ๑๒ กรมได้แจ้งหน่วยงานอื่นว่าต้องนำผังไปเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน แต่หากผังไม่ชัดเจนกรมก็มีหน้าที่ที่จะให้คำแนะนำได้ เนื่องจากกรมเป็นผู้วางและจัดทำโดยการประสานกับทุกหน่วยงาน กรมได้มีทางออกในลักษณะนี้ และมีคำถาม ๒ คำถาม คือ

๑) จากหัวข้อ “ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง” กรณีที่ศาลปกครองจะรับในการพิจารณาในเรื่องไม่มีอำนาจ นอกเหนือหน้าที่ ไม่ถูกต้อง เห็นว่าในการดำเนินงานของภาครัฐในการดำเนินการก่อสร้างตามภารกิจของกรม เช่น เชื้อเพลิงกันตลิ่งริมทะเล หากตรวจสอบก็พบว่ากรมมีอำนาจ ไม่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ มีความถูกต้อง มีกระบวนการขั้นตอน ไม่เลือกปฏิบัติ มีการทำประชาพิจารณ์ หากพิจารณาทั้งหมดก็ไม่เข้าข่ายในข้อนี้ และจาก พ.ร.บ.ควบคุมอาคารที่ให้ท้องถิ่นออกคำสั่งในการสั่งห้าม ซึ่งคำสั่งเหล่านี้เป็นการรอนสิทธิ มีโอกาสที่จะไม่ชอบ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ได้ พยายามชี้ประเด็นว่าถ้าเข้าข่ายในการพิจารณาเรื่องคำสั่งในการรอนสิทธิ กรมพิจารณาได้ แต่คำสั่งเรื่องแผนงานการก่อสร้างของส่วนราชการ กรณีที่ผ่านแผนงานงบประมาณแล้ว ไม่น่าจะเข้าข่ายหรือไม่ เช่น การออกคำสั่งตามมาตรา ๔๑^๖, ๔๒^๗ ตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร ที่ห้ามเข้าในพื้นที่เพื่อความมั่นคงปลอดภัย หรือการก่อสร้างผิดแบบ หรือมีคำสั่งห้ามใช้ นี่คือ พ.ร.บ.ควบคุมอาคารมีการลิดรอนสิทธิ และต้องดูว่าเป็นการใช้อำนาจถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ที่ลิดรอนสิทธิ แต่ถ้ามองในเรื่องการก่อสร้าง จะมีการพิจารณากลับกรองในการของบประมาณแล้วจึงเป็นคนละประเด็น แต่เมื่อนำประเด็นที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วก็ได้ไม่ได้เข้าข่ายที่จำเป็นต้องพิจารณา ตั้งแต่ทราบว่าโครงการก่อสร้างของกรมถูกร้องศาลปกครอง

๒) พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำแนกตามสีต่าง ๆ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เฉพาะที่ขอให้มากกว่าที่ขอไม่ได้ แต่บางครั้งทางผังเมืองแบ่งพื้นที่เป็นบล็อกหากเป็นประโยชน์ในการพัฒนาโดยรวมแล้วอาจจะให้มากกว่าที่ขอได้ ขอชี้แจงเพิ่มอีกประเด็นว่าของเก่าเรามีการปิดประกาศไม่ว่าจะประชาสัมพันธ์ ๑๕ วัน

^๖ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๑

ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๗ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒

ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

๓๐ วัน ๙๐ วัน การแก้ไขตามมาตรา ๓๕ แม้จะเป็นการแก้ไขเฉพาะส่วนก็มีการปิดประกาศให้ประชาชนรับรู้ด้วยเช่นกัน จึงเห็นว่ามันอาจจะเพิ่มก็ได้ ลดก็ได้ หรือไม่เพิ่มก็ได้ ทั้งนี้อยู่ที่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามหลักวิชาการ รวมถึงการพิจารณาพิจารณาของประชาชน”

เป็นคำถามที่ดีมาก ขอตอบว่าขึ้นอยู่กับกรณีใดบ้าง กฎหมายเปิดช่องไว้ให้ประชาชนโต้แย้ง โดยกรณีหน้าที่ต้องอธิบายว่ากรณีมีอำนาจอย่างไร กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ ริเริ่มเองหรือไม่ ถูกขึ้นตอนหรือไม่ ต้องอธิบาย แล้วศาลจะพิจารณาว่าสิ่งที่อธิบายในคำให้การเป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่ากรณีไม่ได้ดำเนินการผิด แต่บางครั้งบางคราวก็ไม่แน่ ฝ่ายปกครองบางครั้งก็มีประเด็นในเรื่องการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

บทบัญญัติตาม พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๔^๘, ๓๕^๙ เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในการปรับปรุงผัง มีลักษณะที่แตกต่างกันไป มาตรา ๓๔ เป็นเรื่องที่กรมต้องปรับปรุงผังทุก ๕ ปี ส่วนมาตรา ๓๕ เขียนเพื่ออุดช่องว่างว่าในระหว่างที่ผังยังไม่ใช้บังคับแล้วมีผู้ขอแก้ไข มาตรา ๓๕ มีประเด็นตั้งแต่เรื่องคำขอ ว่าคำขอหรือผู้มีสิทธิยื่นคือใคร ยื่นได้ทุกคนหรือไม่ นาย ก. นาย ข. ขับรถผ่านแล้วยื่นได้ไหม หรือต้องเป็นเจ้าของที่ดิน มีเกณฑ์ในการรับคำขอมากน้อยเพียงใด เป็นจุดเริ่มต้นที่กรมจะริเริ่มใช้อำนาจ ซึ่งหากกรมเป็นผู้ริเริ่มใช้อำนาจต้องดูตามมาตรา ๓๔ เนื่องจากเป็นการประเมินในแต่ละปี เมื่อกรมประกาศผังแล้วจะขอแก้ไขเอง ต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนโดยต้องมีเหตุผลในการแก้ไข เช่น มติคณะรัฐมนตรี มาตรา ๓๔ ไม่ยุ่งยากเพราะเป็นเรื่องที่กรมริเริ่มเอง ส่วนมาตรา ๓๕ ต้องระมัดระวังไม่รวมกับ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ เป็นกรณีพิเศษ ในทางกฎหมายถือว่าเป็นกฎยกเว้นที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด ต้องดูว่าหน้าที่ที่ริเริ่มได้เองเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใด เรื่องที่อธิบดีสอบถามเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ สำหรับคำถามข้อที่ ๑ เหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอทำความเข้าใจว่าเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายเขียนไว้เพื่อที่จะให้ประชาชนที่โต้แย้งอ้างว่าการผังเมืองไม่ถูกต้องตามขั้นตอน โดยไม่สุจริต เนื่องจากว่าแก้ผังสี่เอื้อประโยชน์กับเอกชน กรมอาจจะเห็นว่าทำชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การวางผังของกรมเป็นการใช้อำนาจ

^๘ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๔

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนดแล้วแต่กรณี แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณารายงาน การประเมินผลครั้งที่ผ่านมาแล้วเสร็จสิ้นแล้วเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา หากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรวม นั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมืองหรือการดำรงรักษาเมืองต่อไป หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ ในการพัฒนาเมือง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมือง กำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันภัยพิบัติ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชากรประกอบด้วย

^๙ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๕

การแก้ไขผังเมืองเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข ให้นำความในมาตรา ๒๗ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศ

กระทบสิทธิ์ของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิ์โต้แย้งและกรรมมีหน้าที่ต้องอธิบาย ในทางปฏิบัติผู้แย้งอาจจะต้องอ้างเหตุในการกระทำไม่ชอบ ขอยกตัวอย่างคดีเทียบเคียง ๒ คดี

คดีตัวอย่างที่ ๑ กรุงเทพมหานคร ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้เจ้าของนำสุนัขไปขึ้นทะเบียนและฝังชิพ ปรากฏว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดนิยามของคำว่าเจ้าของสุนัข หมายถึง ผู้ครอบครองเป็นเจ้าของ และให้หมายความรวมถึงผู้ที่ให้อาหารสุนัขตามตรอกชอกซอยด้วย มีประชาชนมาฟ้องว่ากรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติแบบนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สร้างภาระให้กับผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสุนัข แต่มีจิตเมตตากรุณาให้อาหารสุนัข ศาลเห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครส่วนนิยามนี้สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นการโต้แย้งว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนเฉพาะข้อความนี้ออกไป ตัวอย่างนี้ดูเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ทางทฤษฎีเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก เป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

คดีตัวอย่างที่ ๒ เดิมผู้ประกอบการสามารถนำเข้าสินค้า ก. ได้ปกติ ภายหลังมีประกาศว่าสินค้า ก. ถือเป็นยา ต้องขออนุญาตนำเข้า ประกาศวันที่ ๑ สิงหาคม มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๕ สิงหาคม ซึ่งมีระยะเวลาห่างกัน ๕ วัน แต่การนำเข้าสินค้าต้องทำการส่งชื่อล่วงหน้าก่อน ๑ - ๒ เดือน ผู้ประกอบการจึงปรับตัวไม่ทัน แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ มากมาย ผู้ประกอบการเกิดความเสียหายเพราะไม่สามารถขออนุญาตได้ทัน หลักของความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเรื่องที่อ้างได้ ส่วนราชการมีหน้าที่โต้แย้ง ส่วนประเด็นเรื่องการฟ้องในคดีทางผังเมืองมี ๒ ลักษณะ คือ

๑) การฟ้องเรื่องผังเมืองตรง ๆ เช่น ฟ้องว่ากฎกระทรวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องขอเพิกถอนประกาศ EEC เป็นต้น

๒) การฟ้องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร เช่น การควบคุม FAR^{๑๐} การควบคุมความสูงของอาคาร ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างอาคารสูงกว่าที่กำหนดใน FAR ได้ กรณีนี้ศาลยกฟ้องเพราะขัดกับผังเมือง เรื่องนี้มีตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้อง คือ คดีที่บริษัทใหญ่แห่งหนึ่งต้องการสร้างคอนโดมิเนียม และทราบว่าฟรังก์นี้ ผังกรุงเทพมหานครจะใช้บังคับ ซึ่งในผังดังกล่าวจะลดจำนวน FAR ลงวันนี้จึงไปยื่นแบบตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร มาตรา ๓๙ ทวิ^{๑๑} เมื่อถึงสำนักงานเขตปรากฏว่ามีประชาชนติดต่อราชการกับเขตจำนวนมาก เขตได้รับคำร้องและตรวจสอบจนแล้วเสร็จตามขั้นตอน แต่ไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินให้ทันในวันนั้น และขอออกใบเสร็จรับเงินในวันรุ่งขึ้น ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่ผังกรุงเทพมหานครประกาศ เท่ากับต้องก่อสร้างโดยใช้ค่า FAR ตามผังเมืองฉบับใหม่ ผู้ประกอบการจึงมาฟ้องร้องต่อศาลว่าการที่ยื่นคำขออนุญาตแต่เขียนไม่ทันและออกใบอนุญาตให้ในวันรุ่งขึ้น ซึ่งถือว่าได้รับอนุญาตในวันรุ่งขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ศาลเพิกถอนคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ไม่อนุญาต ด้วยเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลว่ากระบวนการที่รับเงินเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิ์ ศาลถือว่าวันยื่นเป็นวันที่ได้รับอนุญาต เป็นคำพิพากษาโดยการคุ้มครองสิทธิ์ของประชาชน ตัวอย่างอีกคดีหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างแท่นวางถังก๊าซหุงต้มเพื่อถ่ายบรรจุจำนวน ๑๐ แท่น กรุงเทพมหานครอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ผู้ประกอบการได้ก่อสร้างแท่นทั้ง ๑๐ แท่นแล้ว แต่มีทุนทรัพย์ในการวางถังบรรจุ ๕ ถัง แล้วประกอบกิจการไประหว่างนั้นมีการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมห้ามสร้างสถานที่บรรจุก๊าซในพื้นที่ ต่อมาผู้ประกอบการต้องการวาง

^{๑๐} FAR (Floor to Area Ratio) หมายถึง อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน เป็นตัวกำหนดว่าจะสามารถสร้างอาคารได้ขนาดเท่าไร โดยมีวิธีคำนวณ คือ พื้นที่อาคารสูงสุดที่สร้างได้ = ค่า FAR X ขนาดพื้นที่ดิน

^{๑๑} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๙ ทวิ

ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้...

๕. ถึงที่เหลือ จึงยื่นคำขอแต่เขตไม่อนุญาตเนื่องจากขัดต่อผังเมืองรวม จึงฟ้องร้องต่อศาลสูง คดีนี้ศาลตัดสินว่า การที่ผู้ฟ้องคดีวางผังก้ำขเป็นการดัดแปลงอาคารเนื่องจากเป็นเพิ่มน้ำหนักของอาคาร และกฎกระทรวงผังเมืองรวม ใช้บังคับถือว่าคำสั่งห้ามเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายจึงยกฟ้อง แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการวางผังของกรม เหมือนว่าจะไม่กระทบกับผู้ใดมาก แต่จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นที่ เป็นผู้พิจารณาคำขอ ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอาจจะถูกขอให้รับรองตรวจสอบผังเมืองก่อน **ซึ่งผู้ตอบ ต้องตอบแบบไม่ผูกมัดตัวเองว่าเป็นการพิจารณาและอนุญาต** ควรให้คำตอบโดยลอกข้อกำหนดให้ไปว่า ที่ดินที่ขอให้ตรวจสอบอยู่ในที่ตั้งตรงนี้ มีข้อกำหนดตามผังเมืองนี้เท่านั้น **และขมวดไว้ด้วยว่าทั้งนี้การอนุญาต เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** การวางผังเมืองมีผลกระทบต่อประชาชนแต่ว่าจะกระทบ ในตัวของผังเอง หรือจะส่งผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเหล่านี้ต้องมั่นคงและต้องเข้าใจให้ดี

บทบัญญัติที่ริเริ่มได้เอง มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ดินที่ใดสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือ ผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ คำว่า “ก็ได้” ในกฎหมาย คือ เป็นทางเลือกกว่าจะทำหรือไม่ทำได้

๖. สถานภาพของผังเมืองประเภทต่าง ๆ

ผังนโยบายระดับประเทศ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผังนโยบายระดับภาค ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผังนโยบายระดับจังหวัด ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผังเมืองรวม (ประกาศกระทรวงมหาดไทย / ข้อบัญญัติท้องถิ่น)

ผังเมืองเฉพาะ (พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา)

ธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง (คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ)

การพิจารณาว่าผังเมืองในระดับใดเป็นกฎ จะต้องเข้าใจว่ากฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับ เป็นการทั่วไป

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ความเห็นว่า “สำหรับผังนโยบาย ระดับประเทศ ภาค จังหวัด เห็นว่าสถานภาพไม่น่าจะเป็นกฎเนื่องจากบังคับใช้เฉพาะส่วนราชการ มีผลผูกพันกับ ส่วนราชการเท่านั้น บทบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการไม่มีผลบังคับถึงประชาชน”

สถานภาพของผังเมืองนี้ เป็นข้อที่ควรพิจารณาว่ามีสถานภาพอย่างไร เนื่องจากเวลาที่ถูกต้องแย้ง เราอาจจะบอกว่าเป็นกฎ แต่กฎมีลักษณะประการสำคัญ คือ กฎต้องมีบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป เช่น ข้าราชการพลเรือนจะต้องใส่เครื่องแบบในวันจันทร์ เป็นการบังคับใช้อย่างเฉพาะเจาะจง หรือห้ามสูบบุหรี่ บนรถประจำทาง ซึ่งห้ามทุกคนและรถประจำทางทุกคัน อย่างนี้เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป แต่ตามที่ท่านรองฯ อนวัชกล่าว ถึงจะเป็นการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการ เรื่องนี้ขอฝากกรมพิจารณาต่อว่ามีสถานภาพอย่างไร สำหรับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะถือว่าเป็นกฎ เนื่องจากมีผลบังคับใช้ถึงทรัพย์สินของประชาชนด้วย เช่น มีข้อห้ามไม่ให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือใช้ผิดไป จากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ดังนั้น ชัดเจนว่านี่เป็นกฎ ส่วนธรรมนูญว่าด้วยการผังเมืองน่าจะเป็นการกระทำ อื่นใด ขอให้เข้าใจสถานะทางกฎหมายว่ามีสถานภาพอย่างไร เป็นกฎ หรือคำสั่ง

๗. กระบวนการในการวางผังเมือง

อำนาจตามกฎหมาย ไม่ต้องกังวลเนื่องจากกรมมีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว สิ่งที่ขอเน้น คือ รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ สิ่งที่สำคัญต้องเก็บหลักฐานต่าง ๆ ให้ดีว่ามีการจัดการกับผังอย่างไรโดยเฉพาะ ขั้นตอนทางด้านกฎหมายที่บังคับว่าจะต้องทำ ว่าได้ทำครบ ถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ สำหรับดุลพินิจเป็นเรื่อง

ความอิสระของกรมในการศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริง แล้วกำหนดว่าพื้นที่จุดใดจะเป็นสีอะไร มีข้อกำหนดอย่างไร ต้องอธิบายได้ จึงขอฝากไว้ว่ากระบวนการในการวางผัง กรมมีอำนาจ มีขั้นตอน มีดุลพินิจ ขอให้พิจารณาให้ดีและเก็บหลักฐานไว้สำหรับการตอบคำถาม ทั้งรายงานการประชุม ความเห็น และเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ การวางผังเมืองรวมต้องคำนึงถึงธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง ผังนโยบายระดับประเทศ ภาค และจังหวัด จึงควรแสดงความเชื่อมโยงเหล่านี้ให้เห็นในผังเมืองรวม และอธิบายได้ ในกรณีที่ท้องถิ่นเป็นผู้วางผัง ควรมีคู่มือแนวทางในการปฏิบัติด้วย

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “ตาม พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๕ กำหนดให้ทำมาตรฐานว่า ในการจัดทำผังเมืองรวมมีมาตรฐานที่ต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งผู้ที่วางผังทั้งส่วนของกรมและท้องถิ่นจะต้องทำตามมาตรฐาน และมีระบบถ่วงดุลว่าผังที่ท้องถิ่นดำเนินการก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาต้องส่งให้กรมให้ความเห็นด้วย ซึ่งเป็นช่องทางให้กรมสร้างสมดุลได้ว่าท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันควรวางผังไปในแนวทางเดียวกัน คาดว่าจะสามารถกำกับให้ผังเป็นในแนวทางเดียวกันได้”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อจากที่ท่านรองฯ อนวัชชี้แจง คือ หากกรมมีความขัดแย้งกับท้องถิ่น ซึ่งผังต้องผ่านคณะกรรมการผังเมืองก่อน หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับกรมหรือไม่ก็ต้องเป็นไปตามนั้น และขอเพิ่มเติมว่าหากเห็นว่าเป็นเรื่องเล็ก ๆ ไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองได้หรือไม่ และเห็นว่าไม่ควรใช้มติเวียนแทนการจัดประชุม เนื่องจากไม่มีการปรึกษาหารือกัน

รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ การสำรวจเพื่อจัดทำผัง การเก็บรวบรวมข้อมูล ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ แผนงานจากหน่วยงานของรัฐ การประชุมตามขั้นตอนต่าง ๆ และการรับฟังความคิดเห็นและการพิจารณาคำร้องตามขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปโดยครบถ้วนถูกต้อง ส่วนนี้มีข้อพิจารณา คือ มีคดีฟ้องศาลปกครอง เรื่อง การประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายคดี ควรพิจารณาว่าการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นอย่างไรจึงเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ยกตัวอย่าง เช่น จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม หลังจากติดประกาศครบถ้วนแล้ว และสมมติว่าพื้นที่นั้นมีคนอยู่อาศัย ๕,๐๐๐ คน มีคนร่วมประชุม ๕๐ คน จะถือว่าเป็นการประชุมหรือไม่ ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลเมื่อดูจากภาพรวมแล้ว พบว่าในการประชุมเพื่อทำ EIA ตามระเบียบการรับฟังปี ๒๕๔๘^{๑๒} มีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนราษฎรที่อยู่ในท้องที่ที่มีผลกระทบมีจำนวนน้อยมาก แต่ไม่มีข้อกำหนดว่าต้องมีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนเท่าใดจึงจะเป็นการประชุมที่ชอบแล้ว โดยความเห็นส่วนตัวยังไม่ชัดเจนว่าจะดูจากจำนวน สัดส่วนผู้เข้าร่วมประชุม หรือพื้นที่ที่กว้างขวางมากมีการประชุมเพียงครั้งเดียว หรือประชุมหลายครั้ง ตรงนี้ไม่มีตัวเลข แต่จะขอฝากให้พิจารณาตามสมควรแก่กรณี โดยอาจเทียบเคียงกับกรุงเทพมหานครว่าจัด ประชุมอย่างไร จำนวนกี่ครั้ง แล้วเทียบเคียงกับการประชุมของกรม และอาจจะใช้การประชุมออนไลน์ ขอให้พิจารณาว่าสามารถจัดประชุมแบบออนไลน์ได้หรือไม่ อาจทำได้โดยการออกระเบียบในการประชุมออนไลน์ ซึ่งการประชุมออนไลน์ถือว่าเปิดให้ทุกคนรับรู้ ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าหรือไม่ก็ไม่ทราบได้ หากประชุมแบบไม่ทั่วถึงก็อาจจะมีข้อโต้แย้งได้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่สำคัญ และอาจจะนำไปสู่การไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ดุลพินิจในการวางผัง จะดูจากเจตนารมณ์ในการวางผัง และความมุ่งหมายตามมาตรา ๖^{๑๓} ควรพิจารณาจากธรรมนูญว่าด้วยการผังเมืองว่าผังเมืองมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะอย่างไรบ้าง

^{๑๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๑๓} พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖

๘. การปรับปรุงหรือแก้ไขผังเมืองรวม

การปรับปรุงหรือแก้ไขผังเมืองรวม มีบทบังคับตามมาตรา ๓๔^{๑๔} ให้กรมประเมินผังภายในเวลา ๕ ปี และให้แก้ไขเฉพาะจุดบางแห่งหรือบางบริเวณ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องแก้ไข คือ เมื่อสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป แนวนโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไป หากบ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปก็จำเป็นต้องมีการแก้ไข เพียงแต่หลักคิดในการแก้ไขจะต้องทำอย่างไรจึงเป็นไปตามหลักการทางผังเมือง สิ่งนี้เป็นแนวความคิดพื้นฐานในการใช้อำนาจของกรมตามกฎหมายผังเมือง สิ่งที่ควรสนใจ คือ ลักษณะหรือรูปแบบในการแก้ไขตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๔ กับการแก้ไขเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ตามมาตรา ๓๔ ไม่หวั่นเนื่องจากเป็นเรื่องปกติที่กรมต้องดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่มีเงื่อนไขที่ให้กรมต้องดำเนินการหลายเรื่อง คือเงื่อนไขเวลา ๕ ปี หากเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองไม่เหมาะสม ขอให้สังเกตคำว่า “เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” เมืองคือสิ่งมีชีวิต จึงมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพียงแต่จะถือว่าการเปลี่ยนแปลงเรื่องใดที่เป็นสาระสำคัญ ยกตัวอย่างสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในพื้นที่ได้ทำการวางผังและมีการขออนุญาตประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งจำนวนมากแต่อนุญาตไม่ได้ เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนสาระสำคัญตรงนี้ทำให้ผังเมืองที่วางอยู่เป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่หรือไม่ หรือมีข้อเท็จจริงอย่างอื่นเปลี่ยนแปลงไป ต้องอธิบายให้ได้ เห็นว่ากรมมีข้อเท็จจริงอยู่แล้วในการประเมิน จึงเห็นว่าไม่น่าจะมีปัญหาในการดำเนินการตามมาตรา ๓๔ ซึ่งการจัดทำรายงานตามมาตรา ๓๔ ตามระเบียบคณะกรรมการผังเมือง การเปลี่ยนแปลงเรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคม

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชุมชน ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของพื้นที่ ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) การวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน
- (๒) วางกรอบและนโยบายการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบทอย่างสมดุลและยั่งยืน
- (๓) วางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๔) วางกรอบในการอนุรักษ์และรักษาคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม
- (๕) วางแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาภายใต้หน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับผังเมืองแต่ละระดับ
- (๖) แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกันให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการป้องกันแก้ไข หรือบรรเทาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

^{๑๔} พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๔

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี แต่ไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาแล้วเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด พิจารณา หากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรวมนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมืองหรือการดำรงรักษาเมืองต่อไป หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นมาใหม่ให้เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันภัยพิบัติ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย

และการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ขอสอบถามจากคำว่า โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขั้นตอนการประเมินตามมาตรา ๓๔ ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

นางสาวอัญชลี ตันวานิช รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการผังเมือง ให้ข้อมูลว่า “ขั้นตอนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นการถอดแบบสอบถามไปว่าผังที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความเห็นอย่างไร เป็นปัญหาอะไรมากน้อยเพียงใด แต่จะเป็นการทำข้อมูลให้เสร็จก่อนแล้วนำข้อมูลที่ทำนำเสนอให้ประชาชนรับทราบ โดยจัดประชุมในพื้นที่ สำหรับแบบสอบถามส่วนหนึ่งจะนำมาเป็นข้อมูลประกอบ ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คืออะไร และอีกส่วนหนึ่งเนื่องจากว่าในการประเมินผลผังมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าคะแนนตัวชี้วัด ในส่วนแบบสอบถามความพึงพอใจจึงนำมาเป็นคะแนนมาเป็นค่าน้ำหนักในการมององค์รวมของสภาพการณ์ ว่าสภาพการณ์นี้ควรปรับปรุงหรือไม่”

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗^{๑๔} วรรคสอง มาตรการทางด้านกฎหมายจะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสได้รับทราบและแสดงความคิดเห็น ซึ่งไม่แน่ใจว่าวิธีการออนไลน์ จะเป็นวิธีที่ดี หรือทำได้หรือไม่ ระเบียบกรรมการผังเมืองได้กล่าวถึงจุดนี้หรือไม่ ระเบียบนี้กำหนดไว้อย่างไรบ้าง

นายพิชัย อุทัยเชษฐ คณะกรรมการผังเมือง ให้ความคิดเห็นว่า “ระเบียบกรรมการผังเมืองมีการกำหนดไว้”

เห็นว่าหลายหน่วยงานมีการถอดแบบสอบถามทางออนไลน์ อย่างไรก็ตามเมื่อกรมทำได้ก็สมควรแล้ว การปรับปรุงผังเมืองรวมตามมาตรา ๓๔ คือ การจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมือง เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาความเหมาะสม ไม่เหมาะสมหากมีความจำเป็นให้วางผังเมืองขึ้นใหม่ ประเด็นตามมาตรา ๓๔ คือ เมื่อได้ข้อมูลแล้วเห็นว่าควรใช้ผังเมืองเดิมได้เลย หรือว่าต้องปรับแก้ผังเมืองในจุดใดบ้าง ควรจะมีกรอบว่าเมื่อมีข้อมูลดังนี้สามารถใช้ผังเมืองต่อไปได้ หรือต้องมีการปรับแก้ผังเมืองทุกครั้งเสมอไปหรือไม่อย่างไร หรือขึ้นอยู่กับข้อมูล

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ข้อมูลว่า “มี ๒ กรณี

๑) กรณีที่ประเมินแล้วต้องแก้ไขปรับปรุง

๒) เมื่อประเมินแล้วมีการเปลี่ยนแปลงน้อยจึงไม่ต้องแก้ไข แต่ทั้งหมดนี้ต้องผ่านความเห็นจากกรรมการผังเมือง และมีเงื่อนไขยกเว้น เช่น หากมีการใช้ผังเกิน ๒๐ ปีไม่ว่าจะประเมินอย่างไรก็ต้องปรับปรุง”

เห็นว่าว่าส่วนนี้ไม่ต้องกังวลเนื่องจากเป็นหน้าที่ที่กรมริเริ่มเอง มาตรา ๓๔ กรมต้องทำรายงานตามหัวข้อ ข้อสังเกตการจัดทำรายงาน คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดระยะเวลาภายใน ๕ ปี นับแต่ผังเมืองรวมบังคับใช้ จัดทำรายงานตามระเบียบนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีนี้ที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ในการจัดทำรายงานการประเมินผล มาตรา ๓๕ การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะให้กรมโยธาธิการ และผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมือง จังหวัดพิจารณา กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข ให้นำความในมาตรา ๒๗ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา ๓๕ ประเด็นสำคัญ คือ การแก้ไขผังเมืองรวมเป็นหน้าที่ที่ริเริ่มได้เองหรือ หน้าที่ที่ต้องร้องขอ ตามความเห็น ประเด็นแรกเป็นการริเริ่มได้เอง และขอแก้ไขเองโดยไม่มีหนังสือจากเทศบาล หากกรมขอแก้ไขเองอย่างนี้จะไม่เข้ามาตรา ๓๔ อย่างนี้ทำได้หรือไม่

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ความเห็นว่า “เห็นว่าคล้ายกับที่ วิทยากรกล่าว คือ มาตรา ๓๕ ผู้ริเริ่มมี ๒ ส่วน คือ ท้องถิ่น และกรม แต่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีคำขอ ดังนั้นควร จะริเริ่มจากกรมด้วยเหตุผล ๒ ประการ

๑) สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในเรื่องประโยชน์สาธารณะหากเป็นมุมมองของกรมก็คือมติ คณะรัฐมนตรี เช่น วางผังภาคตะวันออกสำเร็จไป ปรากฏว่า ค.ร.ม.มีมาตรการเรื่อง EEC กรมถือว่าเป็นนี้คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงใช้มาตรา ๓๕ ในการแก้ไข สำหรับเรื่องสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เกิดขึ้นจากกรณีที่ว่า สมมติว่ามีการกำหนดสร้างโรงพยาบาลหรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่สีเขียว ซึ่งจะมีสิ่งอื่นที่ตามมา เช่น เรื่องของพาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย หอพัก กรมมองเห็นว่าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการปรับปรุงผัง เพื่อรองรับการเติบโตของมหาวิทยาลัยนั้น อันนี้เป็นหลักคิดพื้นฐานในการแก้ไขผังเมืองตามมาตรา ๓๕”

จากที่รองอธิบดีให้ความเห็น คิดว่าทำได้ ๒ ทาง คือ มีผู้ขอหรือริเริ่มเองก็ได้

๑) การริเริ่มเองต้องมีเหตุในการริเริ่มเองด้วย เช่น มิมติ ค.ร.ม. เป็นเหตุให้เราริเริ่มแก้ไขเองได้ ขอฝากว่า การริเริ่มได้เองหากถือปฏิบัติตามแนวทางนี้ก็เท่ากับให้อำนาจกรม ให้ริเริ่มเองได้ด้วยแต่ต้องมีที่มาที่ไป การยึดโยงว่าการขอแก้ไขต้องอ้างด้วยมิมติ ค.ร.ม. หากด้วยประโยชน์สาธารณะก็น่าจะเป็นเหตุผลได้ แต่ต้อง ระมัดระวังเนื่องจากว่าการริเริ่มเอง ไม่ใช่การริเริ่มเองโดยแท้แต่มีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงว่าสภาพการณ์ของพื้นที่ เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้กรมคิดปรับปรุงผัง โดยที่คำขออาจจะไม่ชัดหรือความปรากฏแก่กรมเองจึงนำเรื่องนั้น ขึ้นมาพิจารณา เป็นแนวทางที่กรมทำได้อยู่แล้ว

๒) หากมีคำขอ จะต้องเป็นหลักเกณฑ์อย่างไรในการยื่นคำขอแก้ไข ผู้มีสิทธิ์ยื่นคำขอแก้ไขอาจจะ เป็นหน่วยงานในพื้นที่ เช่น เทศบาล อำเภอ หรืออุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น เคยมีตัวอย่างหรือไม่

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “กรมมีหลักว่าขอแก้ไข ไม่ได้ แต่สามารถส่งข้อมูลให้กรมเพื่อแจ้งได้ว่ามีเหตุนี้เกิดขึ้นควรจะทำอย่างไรดี แต่ขอแก้ไขไม่ได้เนื่องจากไม่ใช่ คนร้อง เป็นเพียงการให้ข้อมูลให้กรมคำนึงถึงว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้วไปดูแล ซึ่งจากที่กรมแก้ไขไม่ได้ก็เฉพาะ เรื่องนั้น นี่เป็นต้นเหตุที่อธิบดีได้พูดถึงตอนต้นการประชุมนี้ว่า สมมติว่า มีต้นเหตุว่าตรงนี้เกิดขึ้นเพียงเท่านี้ แต่กรมจะทำมากกว่านั้นได้หรือไม่ ซึ่งจะสืบสนจากการปิดประกาศ ๙๐ วัน เนื่องจากการปิดประกาศ ๙๐ วัน ให้มากกว่าคำขอไม่ได้ ที่ท่านอธิบดีพูดถึงความหมายคือเรื่องนี้”

เรื่องกระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขผังเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญเนื่องจากมีข้อพิจารณา มาก สำหรับที่ ท่านรองฯ อนวัชพูดก็มีเหตุผล ซึ่งหากเป็นการสะกิด ตัวตั้งต้นก็จะกลายเป็นกรมทำให้ไม่มีที่มาที่ไป ไม่สามารถ อ้างอิงได้ว่ามาจากประสานงาน ในทางปฏิบัติจึงค่อนข้างกังวล ขอยกตัวอย่าง เช่น มีหนังสือจากกระทรวง อุตสาหกรรม หรือมีคำขอมาจากสภาอุตสาหกรรม สภาสถาปนิก หรือผู้ประกอบการ ซึ่งหนังสือนี้ใช้เป็น หลักฐานในการปรับแก้ได้ แต่หากเป็นการประสานงานเป็นการภายในโดยไม่มีหลักฐานก็ขอฝากให้ช่วย

พิจารณาว่าการที่มีคำขอมา แต่กรมเห็นว่าเรื่องนี้ยังไม่สมควรจะแก้ไข กรมปฏิเสธไม่รับคำขอโดยไม่เสนอ คณะกรรมการผังเมืองได้หรือไม่ หรือจำเป็นต้องรับคำขอแล้วนำเสนอคณะกรรมการผังเมือง

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “การยื่นคำขอแก้ไข” มีการพิจารณา ๒ แนวทาง

๑) พิจารณาแล้วไม่เข้าข่าย ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับผังเมือง จะตอบว่ากรมจะรับข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงผังตามมาตรา ๓๔

๒) เห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญ หากเป็นผังที่กรมดำเนินการจะส่งเรื่องไปที่สำนักงาน โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดให้ดำเนินการประชุมคณะที่ปรึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วจึงส่งเรื่องกลับมาที่กรม ซึ่งหากกรมส่งเรื่องไปถึงจังหวัดแสดงว่ากรมค่อนข้างที่จะเห็นด้วยว่าน่าจะมีเหตุผลหรือปัจจัยเพียงพอที่จะทำการแก้ไขได้

เรื่องนี้ต้องพิจารณาให้ดีเนื่องจากมีหลายช่องทาง ทั้งกรมแก้ไขเองจากการสตัปรับฟังรอบด้านแล้ว สิ่งที่เป็นห่วง คือ เหตุผลในการที่กรมอ้างในการขอแก้ไข กรณีที่ ๒ กรณีที่มีหนังสือเฉพาะเจาะจง การพิจารณา อย่างที่ท่านรองชี้แจงเห็นว่ารอบคอบดีแล้ว แต่ที่ผ่านมาเคยมีการโต้แย้งหรือไม่ว่าหากกรมยกคำขอ

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “สถานการณ์นี้ทำไม่ได้ ทั้งหมด เช่น กรุงเทพมหานครมีคำขอทุกวัน ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ใช้วิธีรับเป็นข้อมูลทั้งหมด”

เห็นว่ากรมควรที่จะจัดทำแนวทางให้ผู้ที่มีหน้าที่รับคำขอ ซึ่งอาจจะมียกคำขอมาอย่างที่ท่านรองอธิบดี อนวัชกล่าว จุดเริ่มต้นผู้มีสิทธิยื่นค่อนข้างจะเปิดกว้างแต่ควรมีเทคนิคในการอธิบายว่า หากเห็นว่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ เป็นการรับคำขอไว้ประกอบการพิจารณาต่อไปโดยยังไม่ปรับปรุงในครั้งนี้นักก่อน ตามความเห็นส่วนตัว เห็นว่าต่อไปหากเป็นไปได้ขอให้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการผังเมือง ในการจัดทำกรอบแนวทางว่าผู้ยื่นขอแก้ไขควรต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ทั้งในด้านผู้มีสิทธิยื่นจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ คือ เป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผัง เนื่องจากสุดท้ายเมื่อต้องแก้ไขผังแล้วปิดประกาศ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องคัดค้าน ซึ่งควรคิดว่าใครเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งตรงนี้อาจจะเป็นปัญหาว่ากรมจะตัดสินอย่างไร รวมทั้งขอบเขตในการแก้ไขให้แก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ถ้าเป็นตามนี้ ในฐานะนักผังเมืองจะเข้าใจว่าเป็นการแก้ไขเฉพาะพื้นที่ แต่ก็อาจจะมีคำโต้แย้งว่าให้แก้ไขผังเมืองรวมแล้วจะตีความว่าแก้ไขเฉพาะพื้นที่ หรือจะรวมถึงการแก้ไขข้อกำหนดด้วย มีคำถามว่าสามารถแก้ไขข้อกำหนดโดยไม่แก้ไขผังได้หรือไม่

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “สามารถแก้ไขข้อกำหนดได้ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขข้อกำหนดเป็นส่วนใหญ่”

เมื่อแก้ไขข้อกำหนดได้ จึงมีประเด็น เช่น พื้นที่สีเหลืองมีคนที่ยกข้อจำกัดนี้ แต่ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่สีเหลืองที่เหลืองยังมีความต้องการให้มีข้อกำหนดนี้ห้ามอยู่

นายอนวัช สุวรรณเดช รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า “ใช้วิธีแก้ไขข้อกำหนดเป็น ย.๑ ย.๒ ย.๓ จนถึง ย.๑-๑ ย.๑-๒ ย.๑-๓ ... กรมจึงไม่ได้ใช้คำขอเป็นหลักคิดในการปรับปรุงผัง เนื่องจากหากใช้คำขอจะไปผูกพันว่าเป็นพื้นที่เฉพาะ จึงใช้เป็นคำที่กระตุ้นขึ้นมา หากจำเป็นต้องแก้ไขข้อกำหนดแล้วมีผลดีเป็นประโยชน์ทั้งผังก็เป็นเรื่องที่ดีควรแก้ไข จึงไม่ผูกพันกับสิ่งที่ขอ โดยใช้เป็นตัวกระตุ้นแล้วกรมวิเคราะห์ว่าสิ่งนั้นควรทำหรือไม่ทำหรือน้อยเพียงใด เช่น พื้นที่สีเขียวในผังเมืองรวมจังหวัด ในขั้นตอนแรกที่ใช้บังคับได้ถอดแบบจากข้อกำหนดในผังเมืองรวม จึงทำให้ค่อนข้างเข้มงวดจึงทำให้มีบางพื้นที่ ยกตัวอย่าง

ในพื้นที่สีเขียวต่อเมืองควรมีการพัฒนาได้บ้าง เช่น ควรทำหมู่บ้านจัดสรร จึงเปลี่ยนข้อกำหนดในพื้นที่สีเขียวต่อเมืองสามารถจัดสรรได้ แต่พื้นที่สีเขียวในส่วนอื่นไม่สามารถจัดสรรได้ ข้อมูลที่จำเป็นในการนำมาวิเคราะห์ คือ

๑) พื้นที่สีเขียวต่อเมือง

๒) น้ำไม่ท่วม เป็นต้น จึงให้ในบางบริเวณของพื้นที่สีเขียวให้ออกข้อกำหนดที่สามารถจัดสรรได้

กรณีนี้สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือประโยชน์สาธารณะคืออะไร เนื่องจากเป็นเหตุผลสำคัญที่กรมจะปรับแก้ไข เช่น ผ่านการรับคำขอแล้ว ผ่านหลักการพิจารณาเรื่องบริเวณเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว อีกคำหนึ่งคือสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือประโยชน์สาธารณะ กรมจะต้องเป็นผู้อธิบาย จึงต้องมีเหตุผลสนับสนุนว่าเพราะเหตุใดจึงได้ปรับแก้ไขผังเมือง ขอสอบถามว่าหากมีข้อกำหนดเดิมแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสม สามารถออกข้อกำหนดใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งควรมีตัวเลขสนับสนุนด้วย เนื่องจากมาตรา ๓๕ เป็นการใช้อำนาจพิเศษที่จะปรับความเห็นตัวเอง อย่างที่ให้ความเห็นในตอนต้นของการประชุมว่าการวางผังเมืองเป็น Commitment กับประชาชน ซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับผังแล้ว แต่กรมเปลี่ยนซึ่งกรมมีอำนาจในการปฏิบัติ แต่เป็นไปตามสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ไปอธิบายให้กับคนที่พบเห็นภายหลังว่าทำไมจึงมีการสร้างโรงงานใกล้บ้านได้ ซึ่งตามผังเดิมทำไม่ได้ เหตุใดจึงจัดสรรได้ ก็มีคนคิดแบบนี้ได้ จึงขอให้คำนึงไว้เสมอ แต่อย่างไรก็ตามมีการอุดช่องว่างไว้ คือ นำผังที่ปรับปรุงไปประกาศหากไม่มีผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านก็สามารถทำได้ ยกตัวอย่างคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ มีจังหวัด ก. ตามผังมีการวางสีเขียวอ้อมริมแม่น้ำ ผู้ร้องมีเอกสารสิทธิ์อยู่ในพื้นที่สีเขียวอ้อม จึงขออนุญาตเทศบาลเพื่อทำการก่อสร้างแต่เทศบาลไม่อนุญาต จึงฟ้องร้องต่อศาล สำหรับกรณีนี้ในช่วงเวลานั้นผังหมุดอายุพอดี เมื่อยื่นคำขอใหม่เทศบาลจึงอนุญาต ขอให้พิจารณาข้อมูลให้ดีว่าข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นอย่างไร หรือสมมติว่าตามผังพื้นที่ราชพัสดุแปลงหนึ่งกำหนดไว้เป็นสีแดง ประชาชนไม่เห็นด้วยเนื่องจากเมืองยังไม่มีสวนสาธารณะ ขอแก้จากสีแดงเป็นสีเขียวอ้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะได้หรือไม่ โดยมีประชาชนในพื้นที่ลงนามมา ๑๐๐ รายชื่อ จึงขอให้กรมลงสมมติสถานการณ์แล้วพิจารณา กรณีนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะแน่นอน ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ท้าทายในการปฏิบัติงานของกรม และเป็นเรื่องที่สักวันอาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจผังเมืองมากขึ้น จึงขอให้ตระหนักและเตรียมการไว้



สามารถรับชมเนื้อหาทั้งหมดผ่านช่องทาง YouTube โดยการสแกน QR Code นี้

ที่ปรึกษา

นายพรพจน์ เพ็ญพาส

อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

ผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ (CEO)

นางสาวอัญชลี ตันวานิช

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการผังเมือง

ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายความรู้ (CKO)

บรรณาธิการ

นางสาวอรอาภา โล่ห์วีระ

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง

หัวหน้าคณะทำงานการจัดการความรู้ (CKM Team)

ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์และประเมินผล

คณะทำงานการจัดการความรู้ (KM Team)



ดำเนินการตามแผนการจัดการความรู้
กรมโยธาธิการและผังเมือง (DPT KM Action Plan)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕
ภารกิจด้านการผังเมือง

จัดทำโดย
สำนักวิเคราะห์และประเมินผล
สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
๒๑๘/๑ ถนนพระรามที่ ๖ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
เบอร์โทรศัพท์กลาง (พระรามที่ ๖) ๐ ๒๒๒๙๙ ๔๐๐๐
๒๒๔ ถนนพระราม ๙ แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
เบอร์โทรศัพท์กลาง (พระราม ๙) ๐ ๒๒๒๐๑ ๘๐๐๐
www.dpt.go.th