

# พัฒนาการของกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย

## The Development of Thailand's Urban Planning Act

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ

Adisak noisuwan

กระทรวงมหาดไทย

Ministry of Interior

### บทคัดย่อ

พัฒนาการด้านกฎหมายผังเมืองของไทย เริ่มต้นตั้งแต่เมื่อมีกฎหมายผังเมือง ประกาศใช้ฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2495 จากนั้นได้มีการปรับปรุงครั้งใหญ่ที่นำมาสู่การ ประกาศใช้บังคับ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดทำผังเมืองมายาวนานจนกระทั่งปี พ.ศ. 2562 จึงมีการปรับปรุงอีกครั้ง ด้วยการประกาศใช้บังคับ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายนี้มีหลักการเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการพัฒนาเมือง เพื่อให้บ้านเมืองมีความสวยงามและน่าอยู่ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการและชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย และผลดำเนินการ และจะได้วิเคราะห์ผลดีของกฎหมายผังเมืองฉบับปัจจุบัน ทั้งยังจะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายที่จะนำมาสู่การปฏิบัติ และเตรียมการเพื่อมิให้เกิดอุปสรรคในการวางผังเมืองต่อไป

**คำสำคัญ :** ผังเมือง, กฎหมายผังเมือง, วิวัฒนาการ

### Abstract

The development of Thailand's urban planning Act can be described as follows. The very first of Thailand's urban planning Act was enacted in 1952 then the major revision has been made and its outcome was the enactment and enforcement of the urban planning Act in 1975. The 1975's urban planning Act had been considered as a Parent Law which authorized the government to organize Urban Planning. This 1975 Act is a regulation that has never been revised for a long period. Then, in the year 2019, there has been, a revision of the Act which led to the enactment of Thailand's urban planning Act 2019. Principally, the Act of 2019 is to arrange land usage and Urban development in order to create a pleasant and livable community. This dissertation shall discuss the development of the urban planning Acts and point out the legal problems and the results from the performances under this regulation. Also, we will analyze the pros and cons of the current urban planning Act which would help smooth preparation for the action plans of urban planning in the future.

**Keywords:** urban planning, urban planning Act, evolution

## บทนำ

การผังเมืองของประเทศไทยได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายผังเมืองผ่านมาแล้วสองฉบับ โดยฉบับแรกประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2495 และฉบับ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นฉบับที่มีการใช้นานที่สุด 44 ปี แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ เมืองยังมีปัญหามากมาย ดังนั้นจึงมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายผังเมืองขึ้นใหม่ โดยประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองนี้เดิมมีร่างกฎหมายที่ได้ดำเนินการไว้แล้วต่อมารัฐบาลได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ แต่ในระหว่างการพิจารณานั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากฝ่ายวิชาการมีบทบาทมาก และได้เสนอให้มีการแก้ไขในการพิจารณาวาระที่สอง คือการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ทำให้ร่างกฎหมายมีการแก้ไขหลายประการ ทำให้มีการตัด ต่อ แก้ไข จนทำให้ขาดความเชื่อมโยง ซึ่งมีความเห็นแตกต่างจากกรมฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง แต่ผลจากอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีการพิจารณาตามระบบจนนำมาสู่การเห็นชอบและประกาศเป็นกฎหมาย ซึ่งมีเนื้อหาและโครงสร้างหลายประการที่ผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วนมีความเห็นว่าขัดแย้งกับหลักการผังเมือง รวมทั้งจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย จนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้

ดังนั้นผู้เขียนจึงต้องการศึกษาวิเคราะห์ ภาพรวมของกฎหมายผังเมืองเพื่อเสนอถึงประเด็นที่จะเตรียมการเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามผังเมืองได้ และเพื่อเตรียมการแก้ไขกฎหมายผังเมืองของไทยในอนาคต

## วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยใช้วิธีการรวบรวมเอกสาร (Documentary research) ที่ประกอบด้วย ทัศนวิสัย หลักการ และกฎหมายของประเทศไทยพร้อมกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดด้านการผังเมือง สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากเอกสารเพื่อให้ได้คำตอบสำหรับการเสนอผลเกี่ยวกับพัฒนาการของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย

## ภาพรวมการดำเนินการด้านผังเมืองของไทย

การผังเมือง (City planning) เป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยเน้นด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ชุมชนที่ดียิ่งขึ้นทั้งด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบและความสวยงามของเมือง นอกจากนี้ผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่งที่เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับผู้คนในชุมชน โดยมีการสร้างสมดุลในการบริหารจัดการให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างมีแบบแผน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการผังเมืองในเชิงบริหาร นับว่าเป็นการดำเนินงานในลักษณะนโยบายสาธารณะ (Public policy) ที่รัฐมุ่งเน้นบริหารพื้นที่เพื่อตอบสนองของความต้องการของคนในชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีในการดำรงชีวิต

หากพิจารณาความหมายของการผังเมือง พบว่านักวิชาการผังเมืองส่วนใหญ่ นิยมให้ความหมายของการผังเมือง ว่าหมายถึง การจัดการพัฒนาเมืองทางกายภาพ เพื่อรองรับกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ได้วางผังไว้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การจัดทำผังเมืองจะต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อที่จะตอบรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาคาร ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชนจะต้องสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้การผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวแล้วนั้น จะต้องส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมือง คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสร้างสรรค์สเนียภาพอันงดงามให้แก่ชุมชนนั้นด้วย (หลวงบุกรกรรมโกวิท, 2480)

สำหรับงานด้านการผังเมือง จัดเป็นบริการสาธารณะประเภทในลักษณะที่ฝ่ายปกครองเข้าไปใช้อำนาจ “ควบคุม” เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เรียบร้อยในสังคม โดยพบว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการควบคุมจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน เพื่อระงับซึ่งสิทธิของประชาชน อันเป็นลักษณะสำคัญของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศวตพิณ, 2538) ซึ่งการผังเมืองจะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้นงานด้านการผังเมืองจึงมีความยุ่งยากที่จะต้องสร้างสมดุลแห่งความต้องการของชุมชน

หลักการพื้นฐานของการผังเมืองของไทยเน้นเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในระยะยาว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้จำแนกประเภทของผังเมืองเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม ได้แก่ ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับโดยการออกเป็นกฎกระทรวง และผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดของแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ทั้งนี้หากพื้นที่ชุมชนเมือง หมายถึงพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลซึ่งมีจำนวน 2,448 แห่ง ทำให้มีพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองทั้งสิ้น 2,550 แห่ง กรมฯ ได้จัดทำผังเมืองจนประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง มีจำนวน 282 ผัง กรุงเทพมหานครจัดทำอีก 1 ผัง ทำให้พื้นที่เมืองเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่มีการจัดทำผังเมือง (กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2562) ทั้งนี้อาจนับได้ว่ากฎหมายการผังเมืองเป็นกฎหมายในลักษณะกลไกเพราะมิได้บังคับในสาระของการผังเมืองโดยตรง แต่เป็นการสร้างเครื่องมือหรือกระบวนการเพื่อให้มีการบังคับโดยผ่านการตรวจสอบหลายระดับ มีกระบวนการพิจารณาในสาระของผังเมืองโดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง มีการดำเนินการอย่างเท่าเทียมของคนในชุมชน

### กำเนิดของกฎหมายผังเมือง

#### 1. พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495

จากข้อมูลที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในข้อ ๘๘. จัดการควบคุมแผนผังของเขตเทศบาลหรือของเมือง กับทั้งกำหนดระดับถาวร (จรัสดี บุญศรี, 2563) ซึ่งนับได้ว่าเป็นบทบัญญัติแรกที่กำหนดการผังเมืองไว้ในกฎหมาย ประกอบกับในอดีตสังคมไทยมีการพัฒนาพื้นที่หลายแห่ง อาทิ บริเวณถนนราชดำเนินและได้ขยายขอบเขตการดำเนินงานไปยังภูมิภาคอื่น เช่น การพัฒนาเมืองลพบุรีให้เป็นเมืองทางการทหารหรือการวางผังเมืองในระดับเทศบาล เช่นผังเมืองยะลา เป็นต้น การดำเนินการผังเมืองในยุคที่ผ่านมาอาศัยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดตราขึ้นเป็นเฉพาะกรณีไปเช่น พระราชบัญญัติ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารดำเนินการตามแผนผังเมือง ณ บริเวณถนนราชดำเนินจังหวัดพระนคร พ.ศ. 2482 พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรก โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการ ซึ่งมอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหรือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกข้อบังคับในพื้นที่ที่ยังไม่ประกาศเป็นท้องถิ่นใดๆ แล้วนำเอกสารการจัดทำยื่นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติออกเทศบัญญัติ อย่างไรก็ตามด้วยเนื้อตามพระราชบัญญัติที่มุ่งเน้นการจัดทำโครงการได้อาศัยต้นแบบจาก Town and Country Act 1944 ของประเทศอังกฤษอย่างชัดเจน ซึ่งภายใต้กฎหมายนี้มีสาระที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดอุทยานนคร (Garden City) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในลักษณะของการวางแผนแบบอุดมคติ

กฎหมายผังเมืองฉบับนี้มีการใช้ปฏิบัติจริงเพียงครั้งเดียวโดยกรมโยธาเทศบาลในกรณีการเกิดเพลิงไหม้ในจังหวัดสุรินทร์ ด้วยการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับโครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497 ซึ่งผังดังกล่าวไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเนื่องจากจากกรมโยธาเทศบาลไม่ได้รับงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามโครงการผังเมืองดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏว่ามีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่มีความชัดเจนพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ

ในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลไทยได้ว่าจ้างบริษัท Litchfield Whiting Bowne & Associates จากสหรัฐอเมริกา ให้วางผังนครหลวงในเขตพื้นที่จังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ (Greater Bangkok Plan 2533) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ผังลิทชีฟิลด์ (Litchfield) มีลักษณะเป็นผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ที่ประกอบด้วยแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังโครงการสาธารณูปโภค ซึ่งได้ใช้เป็นต้นแบบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผังนครหลวง 2533 ได้พิจารณาถึงข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับในขณะนั้น โดยได้ระบุถึงการที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นแต่เพียงแผนผังโครงการพัฒนา

หรือบูรณะฟื้นฟูเมือง โดยปราศจากการวางแผนระยะยาวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังขาดอำนาจในการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน และกลไกการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

ด้วยขอบเขตและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ที่ไม่สามารถครอบคลุมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามที่ได้ปรากฏในผังนครหลวง 2533 ได้ คณะผู้เชี่ยวชาญจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองที่ผนวกการวางผังเมืองรวมเข้าไว้กับการจัดทำโครงการผังเมืองที่มีอยู่ในกฎหมายผังเมืองฉบับเดิม ด้วยข้อเสนอดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้แต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการคณะต่างๆ ขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายผังเมืองในปี พ.ศ. 2502 และได้ดำเนินการสืบเนื่องจนเกิดผลสำเร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งหลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภานิติบัญญัติในปี พ.ศ. 2510 แต่เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมีได้มีบทบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองได้ รัฐบาลจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปดำเนินการแก้ไข จนในท้ายที่สุดได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและตราเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

## 2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายนี้เป็นผลจากข้อเสนอของการจัดทำผัง “พระนคร 2533” กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อชำระพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 เพื่อปรับปรุงกฎหมายผังเมืองขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2502 หลังจากร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยทุกประการแล้ว จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจัดทำผังเมืองรวม(Comprehensive Plan) และผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) ซึ่งได้อาศัยต้นแบบจากโครงการผังพระนคร 2533 อย่างชัดเจน

โครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้ มีทั้งหมด 84 มาตรา มี 11 หมวด บททั่วไป มาตรา 1 – 5 จำนวน 5 มาตรา หมวด 1 คณะกรรมการผังเมือง มาตรา 6 – 13 จำนวน 8 มาตรา หมวด 2 การสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองหรือผังเมืองเฉพาะ มาตรา 14 – 16 จำนวน 3 มาตรา หมวด 3 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

มาตรา 17 – 25 จำนวน 9 มาตรา หมวด 4 การใช้บังคับผังเมืองรวม มาตรา 26 – 27 จำนวน 2 มาตรา หมวด 5 การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มาตรา 28 – 40 จำนวน 13 มาตรา หมวด 6 การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ มาตรา 41 – 49 จำนวน 9 มาตรา หมวด 7 คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น มาตรา 50 – 53 จำนวน 4 มาตรา หมวด 8 การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร มาตรา 54 – 69 จำนวน 16 มาตรา หมวด 9 อุทธรณ์ มาตรา 70 – 77 จำนวน 8 มาตรา หมวด 10 บทเบ็ดเสร็จ มาตรา 78 – 82 จำนวน 5 มาตรา หมวด 11 บทกำหนดโทษ มาตรา 83 – 84 จำนวน 2 มาตรา

ความโดดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ คือ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนกำหนดนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง คือเข้ามามีส่วนในการวางผังเมือง จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่ทันสมัยที่สุดในยุคสมัยนั้น ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการในการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีข้อกำหนดให้นำร่างผังเมืองรวมนำเสนอต่อสาธารณชนเพื่อขอความคิดเห็นในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงผัง ตามเงื่อนไขการร้องเรียนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงการยื่นเรื่องขอก่อสร้างตามพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนด ในกรณีที่เขตพื้นที่นั้นมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ แต่มีแนวคิดแปลกแยกไปจากการวางแผนแบบยึดหลักเหตุผลครอบคลุม (Rational Comprehensive Planning) ที่เป็นลักษณะที่เด่นชัดของการบังคับใช้กฎหมายนี้

ตลอดเวลาของการใช้กฎหมายนี้การปรับปรุงกฎหมายอีก 3 ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. 2525 แก้ไขในสาระมาตรา 23 การปิดประกาศจากเดิมให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องคัดค้านภายใน 60 วัน แก้ไขเป็น 90 วัน ครั้งที่สอง พ.ศ. 2535 แก้ไขในสาระมาตรา 19 จากเดิมให้มีการประชุมประชาชนไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง แก้ไขให้ลดเหลือไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ประกอบความทันสมัยของระบบการสื่อสาร เพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎกระทรวงผังเมืองรวมสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น และครั้งที่สาม พ.ศ. 2558 มีสาระเพื่อแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์เนื่องจากมีปัญหาในข้อกฎหมายที่เมืองพัทยาและ อบต. ไม่มีอำนาจในการวางผังเมือง เนื่องจากกฎหมายเดิมไม่ให้อำนาจ จึงต้องมีการแก้ไข รวมทั้งแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ



ผังเมืองรวมมีขึ้นตอนมาก หากต้องการแก้ไขเล็กน้อยหรือแก้ไขเฉพาะบริเวณ ได้ลดขั้นตอนให้รวดเร็วขึ้น อีกทั้งการควบคุมการใช้ที่ดินที่ออกใช้บังคับมีข้อโต้แย้งว่า มีการออกบังคับเกินอำนาจ เนื่องจากสาระในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในหลายประการเป็นเงื่อนไขที่ปรากฏในผังเมืองเฉพาะ หากได้ปรากฏในกฎหมายที่ให้เป็นอำนาจของการควบคุมการใช้ที่ดินในผังเมืองรวม อาทิ การความหนาแน่น การกำหนดความสูง การกำหนดพื้นที่ว่าง ดังนั้นเพื่อป้องกันการมีความเห็นแย้งจึงมีการแก้ไของค์ประกอบของผังเมืองรวมให้ครอบคลุมมากขึ้น กล่าวโดยสรุปมีการแก้ไขกฎหมายดังนี้

1. แก้ไขนิยาม คำว่า “องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทุกแห่ง

2. แก้ไขนิยาม คำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3. แก้ไขนิยามคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

4. ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการผังเมือง จากเดิมมีจำนวน 24 คน แก้ไขให้เพิ่มเป็น 27 คน

5. วาระการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการผังเมือง จากเดิมมีวาระ 2 ปี แก้ไขเป็นมีวาระ 3 ปี

6. แก้ไของค์ประกอบของผังเมืองรวม “มาตรา 17 ผังเมืองรวมประกอบด้วยแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมโดยแสดงข้อมูลภูมิประเทศและระดับชั้นความสูง

แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ คือ

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

และรายการประกอบแผนผัง ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมทุกประการ ดังต่อไปนี้

(ก) ประเภทและขนาดกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด ความสูง และลักษณะของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต

(ค) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(ง) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(จ) อัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร

(ฉ) ระยะถอยร่นจากแนวธรรมชาติ ถนน แนวเขตที่ดิน อาคาร หรือสถานที่อื่นๆ ที่จำเป็น

(ช) ขนาดของแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้สร้างอาคาร

(ซ) ข้อกำหนดอื่นที่จำเป็นโดยรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง

ในกรณีที่ผังเมืองรวมไม่มีข้อกำหนดบางประการตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) และ (ซ) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง โดยมีเหตุผลอันสมควร

7. การไม่กำหนดอายุการใช้บังคับผังเมืองรวม จากเดิมที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้บังคับ 5 ปี และขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกสองครั้งครั้งละหนึ่งปี ซึ่งต่อมามีการแก้ไขให้มีการประเมินผลในทุกห้าปี ซึ่งหากผังเมืองที่วางไว้สามารถตอบสนองต่อระบบของชุมชนก็ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป หากมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญจึงให้มีการปรับปรุงผังเมืองรวม

ดังปรากฏใน มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง และต้องมีสาระสำคัญตามมาตรา 17

ให้กรมฯหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดทำรายงานการประเมินผล การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลา ที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดแต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมใช้บังคับหรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณารายงานการประเมิน ผลครั้งที่ผ่านมาแล้วเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาหากคณะกรรมการ ผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผังเมืองรมนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาหรือดำรงรักษาเมืองต่อไป หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ให้กรมฯ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการ วางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่อง การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นประชากร นโยบายหรือโครงการ ของรัฐบาล สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การคมนาคม และขนส่ง การป้องกันภัยพิบัติ ความมั่นคงของประเทศ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับ การผังเมือง โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย”

8. การแก้ไขกฎหมายผังเมืองรวม “มาตรา 26/1 การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะ บริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือประโยชน์สาธารณะให้กรมฯหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็น ชอบแล้ว ให้กรมฯหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ ที่แจ้งให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในเขตผังเมืองรวมได้รับทราบและจัดให้มีการ ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถาน ภายในเขตของผังเมืองรมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันและ

ในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่มีการปิดประกาศ”

## 2.1 ผลดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ตลอดเวลา 44 ปี กรมฯ เป็นหน่วยงานหลักในการผังเมืองและมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเมืองระยองเป็นแห่งแรก ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2526 จากนั้นมีผังเมืองรวมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก แต่จากลักษณะของข้อกำหนดในการจัดทำผังเมืองรวม มีความยุ่งยากในจัดทำเป็นกฎกระทรวง และมีข้อสังเกตคือผังเมืองเฉพาะ มีการริเริ่มเพียง 2 บริเวณ คือผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง และผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุดที่มีการวางผังแล้วเสร็จแต่ต้องให้ออกพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ แต่มีอุปสรรคในขั้นตอนการเสนอต่อรัฐสภาที่มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งและนโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง ไม่ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณา ทำให้กรมฯ ต้องถอนร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จากนั้นก็ไม่ได้มีการดำเนินการผังเมืองเฉพาะอีก

## 2.2 ข้อบกพร่อง

1) การดำเนินงานด้านผังเมือง มุ่งเน้นเฉพาะหมวด 1 คณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 6-13) หมวด 3 การวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา 17-25) และหมวด 4 การใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา 26 และ 27) เท่านั้น โดยได้ละเลยการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 28-69) จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายผังเมืองเพียงบางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตามด้วยปัญหาจากการขาดความรู้ความเข้าใจต่อความตามมาตราต่างๆ ได้ส่งผลให้การดำเนินการด้านการผังเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีความคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างมาก

2) ข้อขัดข้องในการจัดทำผังเมืองในเชิงนโยบายและการจัดทำผังเมืองเฉพาะในระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษที่ภารกิจด้านผังเมืองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงในบริเวณชุมชนเมืองโดยส่วนใหญ่ของประเทศ แต่มีประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ หลักการกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งหากมีการใช้ที่ดินมาก่อนการใช้บังคับผังเมืองแต่การใช้ที่ดินนั้นขัดหรือแย้งกับ

ผังเมืองที่ประกาศใช้บังคับ ก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป แต่กระนั้นในมาตรา 27 วรรคสอง มีข้อยกเว้นว่าหากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพ ของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ได้ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินการลงทุนประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการ ผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ประกอบด้วย เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมี หนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ จากหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างนี้ไม่มี การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองในการดำเนินการแต่อย่างใด อันสะท้อนถึง ความไม่เด็ดขาดในการบังคับใช้ตามกฎหมายผังเมือง

นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งกรมฯ แต่เพียง ดำเนินการขึ้นต้นในบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพ แต่ยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติด้วยการ ตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองที่จะนำไปเป็นเครื่องมือพัฒนาให้เมือง มีความเป็นระเบียบ สวยงาม

3) ผลกระทบหรือการรอนสิทธิประชาชนที่ถูกควบคุมการใช้ประโยชน์ใน ที่ดินให้กระทำเฉพาะตามที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ซึ่งรัฐไม่มีมาตรการเยียวยาเจ้าของ ที่ดินที่เสียโอกาสในการพัฒนาหรือใช้ที่ดินเพื่อการอื่นในทางที่เป็นประโยชน์สูงกว่า ที่ผังเมืองรวมกำหนด ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากผังเมืองเฉพาะ ที่จะบัญญัติให้จ่ายค่าชดเชยในการรอนสิทธิในผังเมืองเฉพาะ

### 2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการผังเมืองของประเทศ โดยมีหลักคิดที่สอดคล้องกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอย่างน้อย 4 มาตรา คือมาตรา 37 ที่วางหลักการเกี่ยวกับให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งนี้การจำกัดสิทธิให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 38 การจำกัดเสรีภาพของบุคคล เพื่อการผังเมืองให้กระทำได้ มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนและรัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุดและต้องดำเนินการให้มี การเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า และมาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงตลอดทั้งพัฒนาเมือง ให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

อีกทั้งการผังเมืองเป็นกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่ การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบดำเนินการ และการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนและโดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ จึงมีความจำเป็น

ที่จะต้องมีคณะกรรมการที่เป็นที่กำหนดนโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองบางกรณี จำเป็นที่รัฐ ต้องใช้สิทธิเหนือเคสสถานและทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือการประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ โดยมีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎกระทรวง เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก วันที่ 29 พฤษภาคม 2562 แล้ว ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลบังคับวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562)

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีทั้งหมด 111 มาตรา ประกอบด้วย

|                                               |               |                |
|-----------------------------------------------|---------------|----------------|
| ความหมาย                                      | มาตรา 1 – 5   | จำนวน 5 มาตรา  |
| หมวดที่ 1 บททั่วไป                            | มาตรา 6 - 7   | จำนวน 2 มาตรา  |
| หมวดที่ 2 การวางและจัดทำผังเมือง              | มาตรา 8 - 12  | จำนวน 5 มาตรา  |
| หมวดที่ 3 ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่      |               |                |
| ส่วนที่ 1 ผังนโยบายระดับประเทศ                | มาตรา 13 - 14 | จำนวน 2 มาตรา  |
| ส่วนที่ 2 ผังนโยบายระดับภาค                   | มาตรา 15 – 16 | จำนวน 2 มาตรา  |
| ส่วนที่ 3 ผังนโยบายระดับจังหวัด               | มาตรา 17 – 18 | จำนวน 2 มาตรา  |
| หมวดที่ 4 ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน        | มาตรา 19 – 21 | จำนวน 3 มาตรา  |
| ส่วนที่ 1 ผังเมืองรวม                         | มาตรา 22 - 38 | จำนวน 17 มาตรา |
| ส่วนที่ 2 ผังเมืองเฉพาะ                       | มาตรา 39 - 70 | จำนวน 32 มาตรา |
| หมวดที่ 5 คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ |               |                |
|                                               | มาตรา 71 – 79 | จำนวน 9 มาตรา  |
| หมวดที่ 6 คณะกรรมการผังเมือง                  | มาตรา 80 – 84 | จำนวน 5 มาตรา  |
| หมวดที่ 7 คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด           | มาตรา 88 – 89 | จำนวน 5 มาตรา  |

|                                           |                 |               |
|-------------------------------------------|-----------------|---------------|
| หมวดที่ 8 อุทธรณ์                         | มาตรา 90 – 96   | จำนวน 7 มาตรา |
| หมวดที่ 9 หน้าที่และอำนาจของผู้ปฏิบัติงาน | มาตรา 97 – 101  | จำนวน 5 มาตรา |
| หมวดที่ 10 บทกำหนดโทษ                     | มาตรา 102 – 105 | จำนวน 4 มาตรา |
| บทเฉพาะกาล                                | มาตรา 106 – 111 | จำนวน 6 มาตรา |

### สรุปสาระสำคัญ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2562

1. ประเภทของผังเมือง มีสาระสำคัญ โดยแบ่งประเภทของผัง เป็น 2 กลุ่ม 5 ประเภท ได้แก่

1) **ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่** คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

(1) **ผังนโยบายระดับประเทศ** เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ การพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องและชนบท โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการอื่นที่จำเป็น

(2) **ผังนโยบายระดับภาค** เป็นแนวทางพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ที่มีขอบเขตเกินหนึ่งจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) **ผังนโยบายระดับจังหวัด** เป็นแนวทางพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) **ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน** คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ



(1) **ผังเมืองรวม** เป็นแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

(2) **ผังเมืองเฉพาะ** เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมืองหรือการฟื้นฟูเมือง

## 2. คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) **คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ** มีทั้งหมด 33 คน มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับการผังเมือง และการพัฒนาเมืองของประเทศ การให้ความเห็นชอบผังนโยบายระดับประเทศและผังนโยบายระดับภาค และกำกับดูแล เร่งรัดให้มีการวางและจัดทำ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการให้เป็นไปตามผังนโยบายระดับประเทศและผังนโยบายระดับภาค

2) **คณะกรรมการผังเมือง** มีทั้งหมด 29 คน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ โดยมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ การให้ความเห็นชอบผังนโยบายระดับจังหวัด หรือผังเมืองรวมที่กรมฯเป็นผู้วางและจัดทำ ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป และผังเมืองเฉพาะ ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและการพัฒนาเมืองต่อ คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติและคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด และกำกับดูแล เร่งรัดให้มีการวางและจัดทำ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการให้เป็นไปตามผังนโยบายระดับจังหวัด

### 3) คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

ในเขตกรุงเทพมหานคร มีทั้งหมด 25 คน มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่น โดยมีผู้อำนวยการสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในเขตจังหวัดอื่น มีทั้งหมด 36 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน กรรมการ และกรรมการอื่น โดยมีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่วางและจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัด ผังเมืองรวมที่กรมฯ เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมที่พื้นที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไปและผังเมืองเฉพาะ ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อกรมฯ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

### 3. ผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังประเภทต่าง ๆ

1) กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้วางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด ผังเมืองรวม (ทุกพื้นที่) และผังเมืองเฉพาะ (ผังเมืองเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด หรือคณะกรรมการผังเมืองสั่งการ (เฉพาะกรณีไม่มีการเวนคืน หรือย้ายอาคาร ฯ)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตพื้นที่ของตน หากเป็นกรณีวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดโดยรวมเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกันหรือหลายจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตพื้นที่มีอำนาจวางและจัดทำผังนั้น

4. ผังเมืองแต่ละประเภทไม่กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ มีการปรับระบบบังคับใช้กฎหมายจากเดิมที่วางหลักการควบคุมไว้ 5 ปี แล้วปรับปรุงผังเมืองแต่ปรับเปลี่ยนเป็นการใช้การประเมินผลผังเมืองหากมีความจำเป็นจึงจะปรับปรุงผัง

เพื่อต้องการให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้บังคับ ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้มีข้อถกเถียงมากมายถึงความเหมาะสม ทั้งนี้ในกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด ให้กรมฯ จัดให้มีการทบทวนผังทุกห้าปีหรือในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐหรือสภาพเศรษฐกิจและสังคม สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จะดำเนินการก่อนระยะเวลาดังกล่าวก็ได้

**ผังเมืองรวม** ให้กรมฯ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลผังตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ผังเมืองรวมใช้บังคับ

## 5. การมีส่วนร่วมในการผังเมือง

รูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนของผังทุกประเภทให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน (มาตรา 9)

- ขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน (มาตรา 29) ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องได้เฉพาะข้อกำหนดเท่านั้น โดยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นไปตามที่ผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องแสดงความเห็นไว้เมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 9 (มาตรา 30)

## 6. กำหนดรูปแบบการประกาศใช้บังคับผังแต่ละประเภท

- ผังนโยบายระดับประเทศและผังนโยบายระดับภาค ประกาศใช้บังคับโดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ
- ผังนโยบายระดับจังหวัด ประกาศใช้บังคับโดยประกาศคณะกรรมการผังเมือง
- ผังเมืองรวม แบ่งเป็นสองกรณี

กรณีกรมฯ เป็นผู้วางและจัดทำผัง ประกาศใช้บังคับโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการนี้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองนำประกาศกระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้วางและจัดทำผัง ประกาศใช้บังคับโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น

- ผังเมืองเฉพาะ ประกาศใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี (กรณีไม่มีองค์ประกอบของข้อกำหนดในเรื่องแนวทางและขนาดของที่อุปกรณ ประเภท ชนิด ขนาด จำนวน และลักษณะของอาคารที่ขำรดทุดโทรม การดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และรายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกาศใช้บังคับโดยพระราชกฤษฎีกา)

**7. การพัฒนาตามผัง** กำหนดให้การวางและจัดทำผังจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังแต่ละระดับ ตั้งแต่ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

**8. เพิ่มนิยามและความหมายของการกระทำที่เป็นปัญหาในการตีความ** คือ ความหมายของ “การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองรวมบังคับใช้” โดยบัญญัติขอบเขตและสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน ซึ่งเป็นบทยกเว้นการปฏิบัติตามผังเมืองรวมที่ใช้บังคับแล้ว กำหนดเป็น 2 กรณี คือ

1) ในกรณีที่การใช้ประโยชน์หรือประกอบกิจการในที่ดินอยู่ก่อนนั้นมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรที่กำหนดหรือกำหนดให้ต้องดำเนินการเพื่อการได้สิทธิการใช้ประโยชน์หรือประกอบกิจการในที่ดินจะต้องได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุมัติ หรือได้ดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดเพื่อการได้สิทธิการใช้ประโยชน์หรือประกอบกิจการในที่ดินนั้นก่อนในกิจการอันเป็นสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์หรือการประกอบกิจการนั้นโดยตรง

2) ในกรณีที่ใช้ประโยชน์หรือประกอบกิจการในที่ดินอยู่ก่อนนั้น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใด ให้พิจารณาจากการใช้ประโยชน์หรือประกอบกิจการในที่ดินเพื่อการนั้นตามความเป็นจริง

**9. เพิ่มมาตรากรณีให้คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่จัดทำรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง เพื่อใช้เป็นหลักการพื้นฐานที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองพึงปฏิบัติและได้กำหนดให้รรมนูญว่าด้วยการผังเมืองที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามหน้าที่และอำนาจของตน

**10. บทกำหนดโทษ** มีการเพิ่มอัตราโทษสูงขึ้น และเพิ่มโทษปรับรายวัน

1) กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน ของนิติบุคคลนั้น หรือมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่ กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

2) กรณีฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 60 หรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารตามมาตรา 61 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวาง โทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้อง

## บทวิเคราะห์แนวโน้มที่จะเกิดของการปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ พร้อมแนวทางแก้ไข

1. การกำหนดให้ผังระดับนโยบาย (ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด) มารวมไว้กับผังระดับปฏิบัติการ (ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ) นับเป็นสิ่งที่ต้องการประเมินและวิเคราะห์ผลดีผลเสียอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งต้องมีการประเมินผลกฎหมายผังเมืองฉบับปัจจุบันในประเด็นนี้ต่อไป

2. แนวคิดการให้มีคณะกรรมการหลายระดับ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ และต้องการให้มีกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบายและมีจำนวนมาก เพื่อให้เกิดการร่วมบูรณาการ การมีประธานเป็นผู้บริหารระดับสูง อาทิ คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ จะเกิดปัญหาในทางบริหาร คือ การประชุมเกิดยากเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงไม่มีเวลา และส่งผู้แทนซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจเข้ามาประชุม รวมทั้งการมีความเห็นหลากหลาย จนไม่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจ

แนวทางการแก้ไข ควรกำหนดจำนวนกรรมการให้มีเท่าที่จำเป็น โดยประธานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอำนาจระดับสูง แต่ต้องมุ่งหมายให้ผลของการประชุมนำไปสู่การออกกฎหมายที่ฐานอำนาจทางกฎหมายที่บังคับผู้อื่นได้

3. การกระจายอำนาจในการผังเมืองด้วยการให้คณะกรรมการระดับจังหวัด มีอำนาจเห็นชอบผังเมืองรวมของท้องถิ่น แต่กฎหมายสร้างระบบถ่วงดุล ด้วยการให้กรมฯ มีอำนาจแทรกแซงทางผ่านมาตรฐานผังเมือง ซึ่งหากมีความเห็นแย้ง จะต้องเสนอประเด็นให้คณะกรรมการผังเมืองที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ซึ่งสะท้อนว่ายังไม่กระจายอำนาจที่แท้จริง หากต้องการให้ท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารพื้นที่ ต้องให้อำนาจเด็ดขาดให้ท้องถิ่นรับผิดชอบต่อทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การใช้บังคับผังเมืองแต่ละประเภท ต้องมีฐานอำนาจการใช้บังคับ มีข้อสังเกต คือ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค โดยประกาศ คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติซึ่งไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น

ควรออกเป็นกฎกระทรวง และผังนโยบายระดับจังหวัด โดยประกาศคณะกรรมการผังเมืองควรออกเป็นกฎกระทรวง สำหรับผังเมืองเฉพาะ โดยปกติใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติ กรณีที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ให้สามารถประกาศใช้บังคับโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งยังคงมีความยากในขั้นตอนดำเนินการ ควรแก้ไขให้ออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว

5. ธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง เป็นนามธรรมมากเกินไป หากมีการบัญญัติไม่รัดกุมจะส่งผลเสียต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เนื่องจากจะมีการใช้ธรรมนูญนี้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จะทำให้เกิดผลร้ายต่อเจ้าหน้าที่ในการถูกฟ้องต่อศาลปกครองหรือองค์กรตรวจสอบอื่น อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังจนทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนงานได้

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ให้พื้นที่จังหวัดมีผังเมืองรูปแบบเดียว ไม่ควรมีผังโครงสร้างจังหวัด เนื่องจากสาระของผังเมืองรวมจังหวัดมุ่งกำหนดการใช้ที่ดินในภาพรวมเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งและมีให้ประชาชนสับสน

2. มาตรการควบคุมตามผังเมืองรวม ต้องสร้างความเป็นธรรม บัณฑิตสู่ความสำเร็จคือ การให้เกิดความเท่าเทียมกัน ต้องมีให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว ต้องมีระบบการถ่ายโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Rights) มาใช้เพื่อให้ผู้ที่ถูกรอนสิทธิในการที่ดินสามารถนำสิทธิที่ถูกรอนไปใช้ประโยชน์กับผู้อื่น โดยได้รับผลตอบแทน จึงควรกำหนดมี TDR ให้เป็นรูปธรรมในกฎหมายผังเมือง

3. การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ต้องมีโครงการนำร่องพื้นที่ขนาดเล็ก เพื่อให้เกิดเป็นตัวอย่างโดยรูปแบบการวางผังเมืองเฉพาะควรไม่มีการรอนสิทธิเพื่อให้เป็นตัวแบบ

4. การพัฒนาองค์กรทางด้านผังเมืองเพื่อการปฏิบัติตามผังเมือง ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง "บริษัทพัฒนาเมือง" (Urban Development Corporation) ตามที่ได้ระบุในกฎหมายผังเมือง เพื่อให้มีการจัดทำโครงการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

5. สร้างระบบถ่วงดุลอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำผังเมือง ด้วยการเปิดเผยเอกสารรายงานประกอบผังเมือง (ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่มีข้อมูลพื้นฐาน ผลการวิเคราะห์และนำมาสู่การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน) รวมทั้งรายชื่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาผังเมืองในทุกระดับ จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

### สรุปวิวัฒนาการของกฎหมายการผังเมืองในประเทศไทย

จาก พ.ศ. 2495 ที่มีกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่เน้นการวางแผนผังเมืองแบบอุดมคตินิยม (Utopianism) ส่งผลให้การผังเมืองไทยกลายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเบ็ดเสร็จ และรัฐบาลได้นำวิทยาการในการวางแผนพัฒนาพื้นที่โดยจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเพื่อวางแผนผังพระนคร 2533 และอาศัยโครงการดังกล่าว เป็นตัวแบบในการปรับแก้กฎหมาย และมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เกิดขึ้น กฎหมายนี้มุ่งเน้นการวางแผนผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เป็นไปตามแนวทางการวางแผนแบบยึดหลักเหตุผลครอบคลุม (Rational Comprehensive Planning) และการผังเมืองของประเทศไทยยังคงยึดหลักการดังกล่าวในการดำเนินงานจนถึงทุกวันนี้ ต่อมาเมื่อสภาพการของสังคมเปลี่ยนแปลงไป หลักการผังเมืองของไทยได้ปรับกระบวนการตัดสินใจด้วยการกำหนดให้มีผังเมืองในเชิงนโยบาย รวมทั้งมีการกระจายอำนาจในการอนุมัติผังเมืองไปยังคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด อันสะท้อนการกระจายอำนาจที่แท้จริง ซึ่งจะปรากฏในกฎหมายผังเมืองฉบับที่สาม ประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุนี้จึงเชื่อว่าจะผังเมืองทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ “สวยงาม ถูกต้อง เหมาะควร อันจะนำความสุขกาย สบายใจ อย่างถาวรในระยะยาว “



## เอกสารอ้างอิง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2549). *แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย*. มปท.
- กองนิติการ (2562). *กรมโยธาธิการและผังเมือง. ที่มท 0706/ว 56 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2562 เรื่อง การประกาศพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562*.
- จิรวุฒิ บุศรัศมี. (2563). *สหภาพของแนวคิดนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย (พ.ศ. 2436-2476)*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปานปั้น รongหานาม. (2558). *วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย*. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วรพจน์ วิศรุตพิญ. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). *หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร 0503/37868 ลง 22 พย. 2560 เรื่อง รายงานผลการศึกษากการตั้งถิ่นฐาน การผังเมืองและการพัฒนาเมืองของคณะกรรมการธิการวิสามัญการศึกษากการตั้งถิ่นฐาน การผังเมืองและการพัฒนาเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ*.
- หลวงบุรกรรมโกวิท. (2480). *รายงานการดูงานในต่างประเทศของข้าราชการซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่าย จาก ก.พ. เรื่อง การดูงานผังเมือง การช่างสุขาภิบาล และการก่อสร้างอาคาร กรมโยธาเทศบาล*.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2562). *ปรัชญากฎหมาย. ในการผังเมือง การพัฒนาเมืองกับปรัชญากฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2557). *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การผังเมือง โดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษากการผังเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อภิชาติ พงษ์สวัสดิ์. (2559). *สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนกับกฎหมายผังเมือง*. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (ออนไลน์) สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2562 จาก <http://www.lrct.go.th/wp-content/>