

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน Administrative dispute in Nan Land Readjustment project.

ว่าที่พันตรี อติศักดิ์ น้อยสุวรรณ¹

บทคัดย่อ

บทวิเคราะห์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานด้านการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นมาตรการใหม่ในการพัฒนาเมืองตามผังเมือง โครงการจัดรูปที่ดินที่ได้รับการอนุมัติเป็นแห่งแรกในประเทศไทยเกิดที่จังหวัดน่าน แต่ในระหว่างดำเนินการซึ่งถือว่าเป็น “กระบวนการภายใน” มีข้อพิพาททำให้เจ้าของที่ดินยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นการยื่นฟ้องในขณะที่ยังไม่เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองเชียงใหม่ มีคำสั่งไม่รับฟ้อง จากคดีดังกล่าวจึงเป็นบทเรียนแรกและสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานด้านการพัฒนาเมืองสำหรับผู้เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ การผังเมือง การจัดรูปที่ดิน กฎหมายมหาชน ผู้เสียหาย กระบวนการภายใน

Abstract

This article is aimed to analyze the dispute during Land Readjustment process. Land Readjustment is a new method in urban development under the city plan. The first Land Readjustment project in Thailand has been undertaken in Nan Province. However, during the implementation which was considered as

¹ นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการพิเศษ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแพร่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

“the internal process”, the dispute the Landowner to enter an action in court. As the prosecution was taken while there was no damage to the plaintiff yet, therefore the case was dismissed by the Administrative Court. The case mentioned above was considered as the very first lesson as well as the very important one for persons involved in urban development work.

Key words:

การผังเมือง (City planning) เป็นมาตรการในการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง โดยเน้นด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขโรค บริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ชุมชนที่ดียิ่งขึ้นทั้งด้านสุขภาพและความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบและความสวยงามของเมือง นอกจากนี้งานด้านผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่งที่เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับผู้คนในชุมชน โดยมีการสร้างสมดุลในการบริหารจัดการให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างมีแบบแผน (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) ทั้งนี้พบว่า การดำเนินการภายใต้การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

นับจาก พ.ศ. 2518 ที่มีกฎหมายผังเมืองได้มีการดำเนินการที่มุ่งเน้น เพื่อให้การผังเมืองมีการบังคับด้วยการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงมีสาระสำคัญตามมาตรา 17 แต่ที่สำคัญที่สุดที่ปรากฏในการดำเนินงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง คือ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท (Land use Plan) ที่เรียกว่า “ผังสี” แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง ที่เรียกว่า “ผังถนน” โดยได้มีการผลักดันให้มีผังเมืองรวมเมืองระยอง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 วันที่ 4 ตุลาคม 2526 จนถึงปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวง

แล้ว 152 ฉบับ (สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ. รายงานความก้าวหน้างานวางผังเมืองรวม, 2552) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการผังเมืองเป็นเครื่องมือของชุมชนในการจัดการพื้นที่เมืองให้มีประสิทธิภาพ โดยหลักของการบริหารจัดการเมืองเมื่อผังเมืองรวม ที่มีกฎกระทรวงที่สามารถบังคับใช้ตามกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผลที่ตามมาคือ ต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินที่กำหนด ในอดีตที่ผ่านมารัฐได้พยายามพัฒนาพื้นที่โดยการสร้างการเข้าถึง คือการก่อสร้างระบบถนนโดยใช้การเวนคืนที่ดิน (Expropriate) แล้วจัดหางบประมาณก่อสร้าง ซึ่งทำให้เกิดภาวะด้านงบประมาณต่อรัฐอย่างยิ่ง ถึงแม้รัฐสามารถพัฒนาพื้นที่คือมีถนน แต่ยังคงขาดแคลนในระบบสาธารณูปโภคอื่นๆ ส่วนภาคเอกชนจะเข้ามาใช้ประโยชน์โดยการให้ที่ดินริมถนนสายหลักหรือการจัดสรรที่ดินในย่านดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการพัฒนาเฉพาะที่ดินริมถนน ส่วนที่ดินที่ห่างถนนจะคงเป็นที่ดินไร้การพัฒนา และบางส่วนเป็นที่ดินตาบอดอันทำให้การใช้ที่ดินโดยภาพรวมขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ได้นำหลักการใหม่ที่เรียกว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมือง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Land Readjustment)

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Land Readjustment) เป็นวิธีการพัฒนาซึ่งเกิดขึ้นโดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินหรือเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับเอกชน (เจ้าของที่ดิน) เพื่อพัฒนาที่ดินให้เกิดความคุ้มค่าและได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ **การจัดแปลงที่ดินใหม่** เพื่อแก้ปัญหาแปลงที่ดินที่ขาดทางเข้าออก (พื้นที่ตาบอด) รูปแปลงที่ดินไม่เหมาะสมยากต่อการพัฒนา จากนั้นเป็นการจัดสร้างสิ่งบริการพื้นฐานให้สมบูรณ์ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพทและระบบระบายน้ำ เป็นต้น รวมทั้งจัดให้มีบริการอื่นๆ โรงเรียน โรงพยาบาลและสวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานเน้นความเสมอภาคและเป็นธรรมในการพัฒนาโดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินทุกแปลงจะได้รับสิทธิและประโยชน์ต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่จะนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย การพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและใช้กันอย่างกว้างขวางในต่างประเทศหลายประเทศ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและได้มาตรฐานไปพร้อมๆ กับการจัดรูปแปลงที่ดินเดิมขึ้นมาใหม่ให้ติดถนนทุกแปลงให้สามารถใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น สร้างชุมชนที่เป็นระเบียบ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเจ้าของที่ดินยังคงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเดิมและมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยร่วมกันสละที่ดินของตนเองบางส่วนเพื่อใช้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และใช้จัดหาประโยชน์เพื่อดำเนินโครงการ ในประเทศไทยนับตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ประกาศบังคับใช้ การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย เอกสารการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานต่างๆ และสมาคมจัดรูปที่ดิน ที่ต้องการจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยการดำเนินการจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นที่ 1 การเตรียมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ขั้นที่ 2 การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และขั้นที่ 3 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในขั้นตอนของการเตรียมโครงการจะมีความแตกต่างกันระหว่างโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยราชการกับภาคเอกชน ดังนี้

กรณีดำเนินการโดยเอกชน จะต้องจัดตั้งเป็นสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นสมาคมของเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ ๙ แต่ละแห่ง

กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการภายใต้แผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เท่านั้น

การจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัดเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

เพื่อให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีรูปธรรม กรมโยธาธิการ และผังเมืองได้จัดทำโครงการนำร่องในหลายจังหวัด การนี้ผู้เขียนได้เข้าร่วมเป็น คณะที่ปรึกษาโครงการในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน (ม.52 แห่ง พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547) ทั้งนี้โครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดน่านเป็นโครงการแรกของประเทศไทยที่ได้รับการอนุมัติโครงการ (ม.47 แห่งพ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547) เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 จึงได้พบเห็นปัญหาข้อขัดข้องในด้านกฎหมายที่มีผลมาสู่ข้อพิพาท ทางปกครองของหลายประการ ประกอบกับมีเจ้าของที่ดินในโครงการยื่นฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีปกครองคดีแรกในภารกิจด้านจัดรูปที่ดิน จะได้กล่าวเป็นกรณีศึกษาต่อไป

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ตั้งอยู่ในพื้นที่บางส่วนของตำบลในเวียง เทศบาลเมืองน่าน และหมู่บ้านสวนหอม หมู่ที่ 3 หมู่บ้าน มงคลนิมิต หมู่ที่ 6 และหมู่บ้านดอนสวรรค์ หมู่ที่ 8 ตำบลผาสิงห์ มีแปลงที่ดิน เข้าร่วมโครงการรวม 123 แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ 293 ไร่ สภาพพื้นที่ปัจจุบัน เป็นที่ราบลุ่ม

ตามผังเมืองรวมเมืองน่าน กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่โครงการ เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ซึ่งมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จะต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองหรือผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แล้วแต่กรณี และดำเนินการให้มีสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความ เหมาะสมแก่สภาพของชุมชนและการพัฒนาเมืองต่อไปในอนาคต สภาพปัจจุบัน ไม่มีเส้นทางหลักเข้าถึงในพื้นที่ รวมทั้งไม่มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการใดๆ ทั้งสิ้น จึงเป็นเหตุให้พื้นที่ว่างเปล่าเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณ 50 %) พื้นที่นาประมาณ ประมาณ 30 % พื้นที่เพาะปลูกทั่วไปประมาณ 20%

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

1. ดำเนินการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามการบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองน่าน

2. ที่ดินทุกแปลงในโครงการจะมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างสมบูรณ์ได้มาตรฐาน มีถนนเข้าถึงทุกแปลง มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีรูปแบบที่ดินสวยงาม และมีราคาเพิ่มสูงขึ้น
3. เพื่อลดความแออัดของการจราจร และขยายความเจริญเติบโตของเมืองไปในทิศทางที่กำหนด
4. เพื่อลดงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการในระยะยาว

จากแนวทางการดำเนินการของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ซึ่งมีพื้นฐานของการร่วมกันของเจ้าของที่ดิน โดยมีหน่วยราชการ 4 หน่วยงานร่วมกันเป็นผู้ดำเนินโครงการ

ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เมื่อทุกภาคส่วนเห็นพ้องว่าจะดำเนินโครงการ จึงได้มีการรวบรวมรายชื่อและได้จัดประชุมเจ้าของที่ดิน รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ได้รับคัดเลือกจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้เป็นโครงการนำร่อง ซึ่งได้เริ่มมีการสำรวจพื้นที่และรวบรวมข้อมูลเอกสารสิทธิ์แปลงที่ดินและประชุมทำความเข้าใจแก่เจ้าของที่ดินและสอบถามความสมัครใจเข้าร่วมโครงการ จนสามารถรวบรวมและกำหนดขอบเขตโครงการฯ ทั้งนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมคือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดน่าน องค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ เทศบาลเมืองน่านและองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน โดยที่หน่วยงานประสานหลักคือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดน่าน ต่อมาเมื่อมีความเป็นไปได้และมีการดำเนินการตามมาตรา 36 โดยมีการจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นนำมาปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรวบรวมและแสดงหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจไว้ให้ชัดเจนและได้รวบรวมเจ้าของที่ดินที่สมัครใจไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่ร่วมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น (มาตรา 36 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน

เพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 41 ผู้ริเริ่มโครงการจะต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นนำมาปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรวบรวมและแสดงหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจไว้ให้ชัดเจนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา 41 จะต้องมียื่นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการมาแสดงประกอบคำขอไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น)

ผลจากการริเริ่มดังกล่าว ได้มีแนวทางว่าจะต้องกำหนดผู้ดำเนินโครงการตามกฎหมายคือใคร โดยในมาตรา 35 ผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเอกชนจะต้องมีการรวมตัวกันจัดตั้งสมาคม (มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547) หรือหากจะให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินโครงการ ก็สามารถทำได้ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547 ซึ่ง**เจ้าของที่ดินเห็นว่าโครงการนี้เป็นโครงการใหญ่และมีการดำเนินการตามกฎหมายควรให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ** จึงให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เทศบาลเมืองน่าน อบต.ผาสิงห์ และอบจ.น่าน ร่วมกันเป็นผู้ดำเนินโครงการ ในที่สุดมีการจัดทำคำขอและขออนุมัติโครงการจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 โดยดำเนินการตามมาตรา 36, 37, 41, 42 (เอกสารเสนอขออนุมัติโครงการตาม พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินฯ)

ในระหว่างนี้มีการดำเนินการตามขั้นตอนทางวิชาการ เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง คือ สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ได้ดำเนินการนำเสนอข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ รวมทั้งใช้แนวทางในการรับฟังความเห็นของเจ้าของที่ดินและส่วนราชการต่างๆ เพื่อประมวลเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการ ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การจัดแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามหลักวิชาการ (ม 63, 64) และได้มีการนำผังร่างการออกแบบแบ่งแปลงที่ดินใหม่มาประชุมรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินแล้ว รวม 2 ครั้ง

สำหรับผังถนนและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเอกสารคำขอที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน หากจะมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ต้องดำเนินการให้เป็นทางการตามมาตรา 49 โดยมีข้อเท็จจริงแล้วยังไม่ได้มีการดำเนินการที่นอกเหนือจากสิ่งที่ได้รับอนุมัติ โดยในขั้นนั้นเป็นเพียงขั้นการเจรจา (negotiate) และขอรับฟังความเห็นยังมีใช้ข้อยุติ

เมื่อมีกฎกระทรวงว่าด้วยคณะที่ปรึกษา จึงได้มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา (ม.51, 52) ตามประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ลงวันที่ 1/2552 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552 จากนั้นได้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาโครงการครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2552 เพื่อรับทราบแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดแปลงที่ดินใหม่ ผังระบบถนนและแนวทางของโครงการ

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดจะพบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2547 มีการดำเนินการตามขั้นตอนคือการรวบรวมเจ้าของที่ดิน มีการยื่นขออนุมัติจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน มีการประชุมเพื่อรับทราบแนวทางในการจัดแปลงที่ดิน และการวางระบบถนนและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แต่ยังไม่ได้ข้อสรุป เพราะเป็นขั้นตอนการเจรจากับเจ้าของที่ดิน เมื่อมีผลสรุปเป็นประการใดก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่มีเจ้าของที่ดินรายหนึ่งเห็นว่าจะมีเพิ่มถนนอีกหนึ่งสาย (ถนนเขตทาง 12 เมตร) ซึ่งมีใช้ถนนที่เป็นไปตามผังที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการฯ เมื่อ 14 พฤษภาคม 2551 หากปล่อยให้มีการเพิ่มถนนสายนี้จะทำให้เจ้าของที่ดินมีภาระที่จะต้องเสียสละที่ดินเพิ่มเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการเจ้าของที่ดินจะต้องเสียสละ โดยที่ตกลงกันว่าจะสละเป็นที่ดิน (มาตรา 68 บรรดาค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินให้เจ้าของที่ดินเฉลี่ยออกกันตามส่วน) จึงนำมาสู่ข้อพิพาทและมีการฟ้องต่อศาลปกครอง

ข้อพิพาททางปกครอง

วันที่ 25 กันยายน 2552 เจ้าของที่ดินรายหนึ่งที่เข้าร่วมในโครงการฯ เห็นว่าการดำเนินโครงการฯ ได้มีการดำเนินการโดยมิชอบ ด้วยการเพิ่มถนน

อีกหนึ่งสาย ขนาดเขตทาง 12 เมตร ซึ่งมีใช้ถนนที่เป็นไปตามผังที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการฯ เมื่อ 14 พ.ค. 2551 หากปล่อยให้มีการเพิ่มถนนสายนี้จะทำให้ เจ้าของที่ดินมีภาระที่จะต้องเสียสละที่ดินเพิ่ม อันทำให้ตนเดือดร้อนเสียหาย จึงได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้ถูกฟ้องที่ 2 ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ (รายละเอียดปรากฏในเอกสารคดีหมายเลขดำที่ 258/2552)

ต่อมาเมื่อศาลปกครองเชียงใหม่ได้เรียกคู่กรณีไปให้ถ้อยคำต่อศาล เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2552 โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัด น่าน มอบหมายให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดน่านเป็นผู้แทน (หนังสือจังหวัด น่านที่ นน 0020/14471 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552 และกรมโยธาธิการและผังเมือง มอบให้เจ้าหน้าที่จากสำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นผู้แทน การนี้ผู้เขียน ในฐานะที่ปรึกษาโครงการ (ตามประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา พื้นที่จังหวัดน่าน ลงวันที่ 1/2552 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2552) ได้เข้าร่วมในการ ให้ถ้อยคำในฐานะพยานผู้ถูกฟ้องคดี

ในประเด็นคำฟ้อง ที่ว่ามีการกำหนดถนนขนาดเขตทาง 12 เมตร เพิ่มเติม เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้รับความเสียหายจากการกระทำนี้ ต้องเสียสละที่ดินบางส่วนเพิ่มมากขึ้น และผู้ฟ้องได้คัดค้านร้องเรียนต่ออธิบดี กรมโยธาธิการและผังเมือง และประธานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จังหวัดน่านแล้วไม่มีผลสืบหน้า

ผู้ถูกฟ้องได้ชี้แจงต่อศาลว่า การขอเพิ่มถนนขนาดเขตทาง 12 เมตร เป็นไปตามข้อเสนอมติของคณะกรรมการตัวแทนเจ้าของที่ดินครั้งที่ 11/2551 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2551 ซึ่งกรมฯได้รับไว้พิจารณา และได้มีการนำเสนอ ต่อเจ้าของที่ดินในการประชุม เพื่อรับฟังคำชี้แจงการแบ่งแปลงที่ดินและรับฟัง ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดิน ในการประชุม ครั้งที่ 2 ซึ่งมีผู้เห็นด้วยกับโครงข่าย ถนน จำนวน 63 ราย ไม่เห็นด้วย 3 รายและไม่ได้เข้าร่วมประชุม 6 รายและได้มีการหารือกับคณะกรรมการตัวแทนเจ้าของที่ดินเรื่องการคัดค้านแนวถนนดังกล่าว แล้ว ได้รับแจ้งว่าได้มีเจ้าของที่ดินในโครงการ 3 ราย จะบริจาคที่ดินความกว้าง 3 เมตร และเจ้าของที่ดินนอกโครงการจะบริจาคที่ดิน ความกว้าง 9 เมตร

ตลอดแนว โดยจะไม่ปันส่วนจากเจ้าของที่ดินรายอื่นในโครงการ และได้แจ้งผู้ร้องทราบแล้วตามหนังสือจังหวัดน่าน ที่ นน 0020/1407 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2552 และตามที่ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ขอให้ระงับและยกเลิกถนนในโครงการจัดรูปที่ดินฯ สายดังกล่าว ได้แจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกแบบแปลงที่ดินใหม่ทราบและพิจารณาแล้ว ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกแบบผังแปลงที่ดินใหม่และรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดิน ยังไม่มีการขออนุมัติปรับเปลี่ยนโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่านแต่อย่างใด ในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องได้พยายามชี้ให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็น “กระบวนการภายใน” ซึ่งยังไม่สมบูรณ์ เพราะต้องมีการเจรจากันอีกหลายครั้ง ทำให้เห็นว่าผู้ฟ้องยังมีได้เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังจะต้องผ่านขั้นตอนที่เจ้าของที่ดินเห็นด้วย ในการจัดแปลงที่ดินใหม่รวมทั้งค่าชดเชยต่างๆ จากนั้นจะนำไปสู่การขอความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษาโครงการ และนำไปสู่การขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัด หากผู้ฟ้องไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในสามสิบวัน แม้ว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินฯ วินิจฉัยอย่างไร หากผู้ฟ้องไม่พอใจย่อมนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ (มาตรา 70 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า เมื่อการก่อสร้างและการดำเนินการทางกายภาพของโครงการจัดรูปที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วหรือใกล้จะเสร็จ ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินตกลงกันในเรื่องการกำหนดที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยต่างๆ พร้อมความเห็นของเจ้าของที่ดินทั้งหมดแล้วเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัด เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผังที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจดู โดยให้มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินทางไปรษณีย์

ตอบรับในวันที่ปิดประกาศด้วย และให้ผู้ดำเนินการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการนั้น)

ดังนั้น หากจะมีการเพิ่มถนนขนาดเขตทาง 12 เมตรในโครงการจะต้องมีการขอแก้ไขต่อคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 49 (มาตรา 49 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ถ้าผู้ดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินประสงค์จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในโครงการหรือวิธีดำเนินการในโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแผนผังโครงการหรือวิธีการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ.....) ก่อนจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ร้องสามารถคัดค้านได้ตามมาตรา 43 (มาตรา 43 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า เมื่อผู้ดำเนินการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัด.....ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการประกาศโครงการจัดรูปที่ดินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และให้มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินทางไปรษณีย์ตอบรับในวันที่ปิดประกาศด้วย.....ให้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินแจ้งการยินยอม.....หรือยื่นคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งตามวรรคหนึ่งในการพิจารณาโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องนำคำคัดค้านหรือข้อเสนอมุทราสารพร้อมทั้งเชิญเจ้าของที่ดินผู้ยื่นคัดค้านหรือข้อเสนอมือผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ยื่นข้อเสนอมตามวรรคสี่มาแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นประกอบการพิจารณาด้วย)

ผลแห่งคดีและผลกระทบ

จากวันที่ 15 ตุลาคม 2552 จนถึงวันที่ 17 ธันวาคม 2552 เป็นช่วงเวลาของการชี้แจงในที่สุดศาลปกครองเชียงใหม่ได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่ กฎหมายนั้นกำหนด

อาศัยเหตุดังกล่าวศาลจึงมีคำสั่งว่าผู้ถูกฟ้องยังไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในขณะนี้ ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความ (ความละเอียดปรากฏตามเอกสารคดีหมายเลขแดงที่ 351/2552) ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาประเด็นของการเป็นผู้เสียหาย ซึ่งเคยมีบรรทัดฐานของศาลปกครองที่มีการวางหลักไว้ว่า **“ระหว่างดำเนินการและดำเนินการเพื่อให้มีคำสั่งปกครอง ยังไม่มีผู้ใดเป็นผู้เสียหาย”** (คำสั่งที่ 72/44, 78/44, 191/45 349/45, 43/45, 547/45, 615/45, 22/46, 44/46, 237/46) อีกทั้งหากยังไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเสียหาย (คำสั่งที่ 236/45, 260/45)

ผลจากการฟ้องต่อศาลปกครองได้สร้างผลกระทบต่อกรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่านและวงวิชาการด้านการพัฒนาเมือง คือ

1. การใช้สิทธิของประชาชนที่มากขึ้นไป เนื่องจากก่อนที่จะมีการฟ้องมีการเจรจาอย่างต่อเนื่อง แต่ผลพวงจากการปลูกใจประชาชนให้ตระหนักในสิทธิจนมากเกินไปจนคิดว่าถ้ารัฐละเมิดสิทธิสามารถฟ้องศาลปกครองได้ แต่มิได้มีความเข้าใจในรายละเอียด ว่าตนมีสิทธิหรือไม่ ตนได้ปฏิบัติหน้าที่สมบูรณ์หรือยังมีใช้พึงรักษาสิทธิตนเองแต่ไม่ทำหน้าที่ของตน

2. การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน มีพื้นฐานของความสมัครใจและการมีเจตนารมณ์ที่จะร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองของเรา การดำเนินการต้องตั้งอยู่บนหลักแห่ง**ความยุติธรรม** (The principle of justice) หากทุกฝ่ายมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไปจนบ้านเมืองของเราจะสวยงามได้อย่างไร

3. ชุมชนเมืองน่านหรือเมืองอื่นๆ ในภูมิภาค มีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย เอื้ออาหารต่อกัน หากมีข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล ความบาดหมางย่อมเกิดขึ้น จนอาจเกิดผลกระทบอย่างอื่นต่อไป เพราะการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความเอื้ออาหารต่อกัน อาจเกิดปรากฏการณ์หนึ่งดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า **“มติของสาธารณะ ย่อมแรงกว่ากฎหมาย” (Public opinions is strong than legislatures)**

4. ผู้เขียนได้อ่านหนังสือคำฟ้องโดยละเอียด และพบว่าหนังสือคำฟ้อง เป็นการเขียนด้วยลายมือ ซึ่งสะท้อนว่าผู้ฟ้องมีความมุ่งมั่นที่จะใช้สิทธิทางศาลมาก ทั้งที่บางประเด็นมีการสร้างความเข้าใจแล้ว นอกจากนี้การฟ้องของผู้เสียหาย หากประสงค์จะใช้สิทธิทางศาลพึงตระหนักถึงสุภาษิตกฎหมายที่ว่า **“ผู้ใดจะมาร้องขอความยุติธรรมต่อศาลต้องมาด้วยมือบริสุทธิ์”**

5. ในห้วงเวลาของการเกิดข้อพิพาท หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องทุ่มเทเวลา งบประมาณ ในการชี้แจงต่อผู้ฟ้อง ต่อผู้บังคับบัญชา ต่อสื่อมวลชน ต่อประชาชน ต่อผู้เข้าร่วมโครงการรายอื่นๆ รวมทั้งเตรียมตัวในการยื่นคำให้การ ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรมากมาย แต่ก็มีข้อดีที่สาธารณะจะได้ทราบข้อมูลเชิงลึก เมื่อผลแห่งคดีเป็นเช่นนี้หากผู้ฟ้องไม่พอใจย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ตาม มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6. การฟ้องร้องนี้เป็นครั้งแรกในการดำเนินการด้านการจัดรูปที่ดิน จักได้ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องระมัดระวังในการดำเนินงาน การสร้างความเข้าใจต่อเจ้าของที่ดิน และอีกมุมมองหนึ่ง เจ้าของที่ดินต้องเข้าใจเช่นกันว่าจะมีสิทธิฟ้องเมื่อใด

7. ในโครงการนี้มีผู้ดำเนินโครงการ ตามมาตรา 35 จำนวน 4 หน่วย คือ ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เทศบาลเมืองน่าน อบต.ผาสิงห์ และ อบจ.น่าน ซึ่งแต่ละหน่วยล้วนเป็นนิติบุคคล การปฏิบัติงานจึงมีความลำบากในการประสานงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยมีกฎหมาย ระเบียบแนวทางปฏิบัติเป็นของตนเอง

ข้อเสนอแนะ

ด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นงานที่จะต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ประกอบกับเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันเป็นสิ่งที่มีค่าสำหรับคนไทย ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นผู้เขียนจึงเสนอแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาในเชิงกฎหมายมหาชน ดังนี้

1. การเผยแพร่ทัศนคติใหม่ต่อประชาชนที่ว่า “หากรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบแล้วกระทบต่อสิทธิของประชาชนสามารถฟ้องศาลปกครองได้” เนื่องจากประชาชนเข้าใจในสิทธิและวิธีการศาลเคลื่อน ทำให้ข้อพิพาทบางอย่างที่ไม่จำเป็นเข้าสู่กระบวนการของศาลทำให้เกิดภาระของศาล ดังนั้น ต้องปรับทัศนคติใหม่ ว่า “แม้ว่ารัฐใช้อำนาจโดยมิชอบแล้วกระทบต่อสิทธิของประชาชนสามารถฟ้องศาลปกครองได้ แต่ต้องพิจารณาเงื่อนไขด้วยว่า สามารถฟ้องได้หรือไม่ เพราะมิใช่ทุกเรื่องจะฟ้องได้” นั้นหมายถึงระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

2. การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินฯ ต้องแจ้งสิทธิและขั้นตอนทางกฎหมายให้แก่เจ้าของที่ดินว่าสามารถใช้สิทธิและมีหน้าที่อย่างไร หากมีข้อพิพาทจะต้องทำอย่างไร

3. ผู้ดำเนินโครงการฯ ควรเป็นองค์กรเดียว เช่น อาจให้มีการจัดตั้งสมาคม หรือให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการเพื่อลดขั้นตอนในทางกฎหมาย โดยที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นหน่วยดำเนินการหรือกรรมการในการดำเนินงาน เช่น คณะที่ปรึกษา เป็นต้น

4. การสร้างความเข้าใจด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้สิทธิและการระมัดระวังเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ท้ายที่สุดนี้ขอยกเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เพื่อให้สาธารณชนได้ทราบว่าเราจะร่วมกันสร้างเมืองของเราอย่างไร “โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ

อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท”

บรรณานุกรม

คดีหมายเลขดำที่ 258/2552 ศาลปกครองเชียงใหม่.

คดีหมายเลขแดงที่ 351/2552 ศาลปกครองเชียงใหม่.

ชูชัย งามวสุลักษณ์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มานิตย์ จุมจำปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ. (2552). **รายงานความก้าวหน้างานวางผังเมืองรวม**. กรมโยธาธิการและผังเมือง.

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2548). **การจัดรูปที่ดิน : ความสำเร็จของการผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น**. กรมโยธาธิการและผังเมือง.

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2548). **โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2548**. กรมโยธาธิการและผังเมือง.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542