

รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัย

ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย

ศูนย์กฎหมายเพื่อการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## บทสรุปผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

งานด้านผังเมืองมิได้เป็นเพียงแผนผังหรือแผนที่ที่มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในตัวชุมชนหรือพื้นที่วางผังเท่านั้น แต่ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม การวางแผนพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของพื้นที่และชุมชน มีการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานรองรับการเพิ่มของประชากรในอนาคตและการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการ และการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตลอดจนสุขภาวะของชุมชน

ความเกี่ยวข้องของผังเมืองกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแผนและจัดทำโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชนและชุมชน เป็นประเด็นที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนและชุมชนมากขึ้นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง มีทั้งในส่วนจากสาระการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพและการดำรงอยู่ของชุมชน ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง ทั้งในช่วงก่อนประกาศบังคับใช้ผังเมืองและหลังการประกาศใช้บังคับผังเมือง ปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐ ในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองและหลังประกาศใช้บังคับผังเมืองที่ก่อให้เกิดการพัฒนากิจกรรมและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองป้องกัน ปัญหาการ

ตีความกฎหมายที่เป็นช่องว่างให้เกิดการพัฒนาและการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนและปัญหาการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเป็นต้น

การพิจารณาแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนดังกล่าวที่ผ่านมา ส่วนมากเป็นการพิจารณาตามแนวคิดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน อำนาจการตัดสินใจ การอ้างเอกสารและข้อมูลทางเทคนิคที่ขาดการอธิบายให้เป็นที่เข้าใจของประชาชนและชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วม การอ้างนโยบายของรัฐและการอ้างอิงกฎหมายในส่วนเฉพาะอำนาจบังคับใช้มากกว่าการพิจารณาผลกระทบและเจตนารมณ์ของกฎหมายและผังเมือง รวมทั้งการขาดการสื่อสาร การจัดทำคู่มือ แนวทาง สำหรับประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมและเข้าใจในกระบวนการทางผังเมืองที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการดำรงชีวิตและชุมชน จึงทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนในหลายพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไข ไม่คุ้มครองสิทธิชุมชนและยังไม่มีการศึกษาวิจัยเชิงลึกในด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน ทั้งในด้านกระบวนการ มาตรการกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (5) และ (6) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15(5) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา วิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาวิจัย เรื่อง **"ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน"** เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการจัดการด้านผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทางวิชาการด้านผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเสนอแนวทางแก้ปัญหาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านผังเมือง ทั้งในช่วงก่อนการวางผัง ในระหว่างการวางผัง หลังการประกาศบังคับใช้ผังเมือง และการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อไป

การศึกษาค้นคว้า เรื่อง **"ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน"** ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน การดำเนินงานศึกษานี้ นอกจากการศึกษาเอกสารผังเมืองและข้อร้องเรียน ตลอดจนคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องแล้วยัง

ปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับชุมชนที่ประสบปัญหาจากกระบวนการผังเมือง รวมทั้งชุมชนที่เห็นความสำคัญของผังเมืองในการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการรวมตัวทำงานข้อมูลชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองและร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในผังเมือง นอกจากนี้ในกระบวนการทำงานได้มีการประชุมรับฟังข้อเสนอแนะในการดำเนินการรวมทั้งการประชุมย่อยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เนื่องด้วยในการศึกษาและรวบรวมประเด็นผังเมืองจากกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในผังเมืองที่ได้จากการประชุมและประเด็นสาธารณะ ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและขาดการมีส่วนร่วม มีประเด็นด้านการใช้ที่ดินและการใช้ผังเมืองประกอบการศึกษาและกรณีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองโดยตรงในด้านขั้นตอนและกระบวนการที่มีปัญหาการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลและการกำหนดสาระในผังเมืองที่ชุมชนไม่ได้รับข้อมูล ขาดการมีส่วนร่วมและกระทบสิทธิชุมชน

การวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งได้จากการวิเคราะห์ จากข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิและจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในระดับการจัดทำแผนและผังนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆการมีส่วนร่วมในกลไกการจัดทำผังเมือง การพิจารณา ตัดสินใจ และการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อสิทธิชุมชนในการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและนำมาตรฐานผังเมืองไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ผังเมืองพิจารณาอนุมัติอนุญาตด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษา รวบรวมปัญหา วิเคราะห์และสังเคราะห์ด้วยการมีส่วนร่วม มีข้อสรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

## 1. กระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1.1 ด้านผังเมือง

#### 1) โครงสร้าง การดำเนินการและการปฏิบัติตามผังเมือง

ผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นผัง/แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนในระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบาย แผนระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับพื้นที่และในระดับองค์กรที่จะนำผังไปสู่การปฏิบัติและการใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวได้ว่า ผังเมืองเป็นต้นทางของการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่าจะพัฒนาในด้านใดได้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีกลไกการมีส่วนร่วมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและในกระบวนการวางผัง ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน

การผังเมืองเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่ โดยการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมจะเป็นการจัดทำแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นแผนผังและโครงการที่ใช้เพื่อการดำเนินการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท มีขอบเขตพื้นที่วางผังไม่จำกัด การจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเมืองระดับเทศบาลและบริเวณโดยรอบในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจุบันมีการวางผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

การบริหารจัดการผังเมือง ประกอบด้วยองค์การการจัดทำและบริหารผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยมีคณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวมและทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมและท้องถิ่นยังมิใช่ฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะนอกจากนี้การพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะให้การประสานและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้ฝากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้กับหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ในการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัตินั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดเนื่องด้วยคณะกรรมการผังเมืองเป็นเพียงองค์กรบริหารการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการ

จัดทำผังเมืองรวมก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีอำนาจสั่งการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางของผัง/แผนพัฒนาทำกฎกระทรวงผังเมืองรวมไปกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีผลทำให้ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง/แผนโครงการพัฒนาแนบทำกฎกระทรวงผังเมืองรวมในหลายกรณี

## 2) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ปัญหาผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน มีทั้งในส่วนผังเมืองในเชิงโครงสร้างเนื้อหามาตรฐานที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าใจเพื่อการมีส่วนร่วม การนำมาตรฐานผังเมืองไปสู่การจัดทำข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ในส่วนของกระบวนการผังเมืองที่มีผลต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นสำคัญคือ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองได้แก่

### 2.1) ช่วงระหว่างผังรื้อประกาศ ความล่าช้าในการประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุ

**การบังคับใช้** ซึ่งขาดการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารทำให้เกิดการพัฒนากิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและขัดแย้งกับสาระสำคัญของผังเมืองและมีการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดที่รื้อประกาศ โดยเป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้วและผ่านความเห็นชอบของกรรมการผังเมืองและขั้นตอนเพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่ได้มีการสั่งการให้มีการปรับปรุงใหม่ โดยอ้างเหตุผลการสนองนโยบายรัฐ การลงทุน โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.2) ช่วงระหว่างดำเนินการวางผัง ได้แก่ การที่ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่

เข้าใจได้ก่อนการมีส่วนร่วมแสดงข้อคิดเห็น และการยื่นคำร้องและการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการได้รับแจ้งในการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย ซึ่งมีการจัดอย่างน้อยหนึ่งครั้งและแม้ว่าอาจจะมีการจัดหลายครั้ง แต่เป็นการจัดประชุมชี้แจง โดยมีการให้ข้อมูลเพียงผังและข้อกำหนดในการประชุม ข้อมูลล่วงหน้าเป็นเพียงการติดประกาศ และการที่ประชาชนต้องไปติด

ตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต มิได้เป็นการนำข้อมูลมาในกระบวนการทำความเข้าใจร่วมกัน

**2.3) ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ** เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุงและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไขผังเมืองตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไข

## 1.2 ด้านกฎหมาย

จากการทำงาน การรวบรวมเอกสารของคณะผู้วิจัยและกรณีข้อร้องเรียนที่ได้มีการยื่นเข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏในแต่ละช่วงระยะเวลาของการวางและจัดทำผังเมือง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำ ระหว่างการประกาศบังคับใช้ จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้

### ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

เป็นกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ปรากฏว่ากระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังมิได้รับรองคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนจากการศึกษาพบว่ายังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นให้ครอบคลุมกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง ทั้งที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในช่วงก่อนการจัดทำผังเมืองรวมรวมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองในขั้นตอนการปิดประกาศเกินระยะเวลา 90 วัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงมีพฤติการณ์ที่จำเป็นจนเป็นเหตุที่ไม่อาจยื่นภายในระยะเวลา 90 วัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีอำนาจที่จะรับคำร้องที่เกินระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่เนื่องจากยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวางกรอบ

การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน ทำให้มีการรับพิจารณาคำร้องที่เกินระยะเวลาเป็นจำนวนมากและอาจทำให้การจัดทำผังเมืองเกิดความล่าช้าได้

### **ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง**

เป็นกระบวนการที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและเป็นส่วนของการดำเนินการภายในหน่วยงานรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ผังเมืองไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ อีกทั้ง มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพื้นที่ในระหว่างช่วงระยะเวลาดังกล่าว ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำผังเมืองรวม ตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังไม่มีการนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

### **ช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง**

จากข้อมูลคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้มีการประกอบกิจการโดยขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ส่งผลให้มีการประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ใบอนุญาตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

### **กรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้**

เนื่องด้วยผังเมืองรวมกำหนดให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี และขยายระยะเวลาได้อีก 2 ครั้ง ครึ่งละไม่เกิน 1 ปี ซึ่งตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและจากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผังเมืองหมดอายุและมีช่องว่างการบังคับใช้ เนื่องจากความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การที่ผังเมืองหมดอายุส่งผลให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งระงับการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สิ้นผลใช้บังคับลงด้วยเหตุผังเมืองรวมดังกล่าวหมดอายุเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมมีระยะเวลาบังคับใช้สิ้นเกินไป ไม่สอดคล้องกับความจริงและความล่าช้าในกระบวนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมในปัจจุบัน



## 2. ข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.1 ข้อเสนอแนะทางส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง และรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายรวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำผังเมือง ซึ่งแม้จะมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้วและพบว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองได้นอกจากนี้ หากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของรัฐกระทบต่อสิทธิของตนเอง ก็สามารถควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยอาศัยกระบวนการทางปกครอง ด้วยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

#### ข้อเสนอแนะระยะสั้น

1) การปรับปรุงพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการผังเมืองทั้งในช่วงระหว่างการวางและจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างผังรอประกาศช่วงหลังการประกาศใช้บังคับ

เนื่องด้วยผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีการทำงานทั้งกระบวนการทำงานทางวิชาการในการวางผังและกระบวนการตามกฎหมาย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงมิได้เป็นเพียงการประชุมเท่านั้น แต่เป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชน สิทธิชุมชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินเพื่อให้การวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ด้วยการมีส่วนร่วม

ตามข้อเสนอแนะนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรมีการจัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม เช่น นอกจากการมีคู่มืออธิบายขั้นตอนผังเมือง สีและความหมายของสีในผังเมือง รวมทั้งการนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ควรมีการจัดทำคู่มือที่ให้ประชาชนได้เข้าใจมาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ กิจกรรมที่เป็นข้อห้ามรวมทั้งการอธิบายประเภทอุตสาหกรรมและ

กิจกรรมในบัญชีท้ายกฎกระทรวง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในกิจกรรมที่จะมีผลต่อการใช้ที่ดิน นอกจากนี้การจัดทำคู่มือให้ประชาชนได้ทราบสาระของการวางผังในแต่ละขั้นตอนจะทำให้เกิดความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจและเข้าถึงทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นที่จะเป็นผู้วางผังเมื่อมีการกระจายอำนาจและปฏิบัติ

หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและองค์กรด้านกฎหมาย ควรจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนและชุมชน ท้องถิ่นสามารถเข้าใจสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง โดยมีการเตรียมตัวในด้านเนื้อหา ข้อมูลชุมชน และเข้าใจการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์เช่น ในการนำไปจัดทำแนวทางพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ธรรมนูญชุมชน ผังชุมชน เป็นต้น

2) การพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วม โดยสามารถประสานความร่วมมือกับชุมชน เครือข่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วมในแบบมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองและเป็นการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามข้อเสนอนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับผังเมืองเป็นพื้นที่นำร่องและประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมในระยะยาวต่อไปในพื้นที่อื่น

#### ข้อเสนอระยะยาว

1) การประสานงานเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผังและการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์โดยเมื่อมีการจัดทำคู่มือด้านต่างๆและมีการประสานความร่วมมือการวางผังด้วยการมีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานที่ร่วมมือกันข้างต้นได้แก่องค์กรด้านวิชาการ

วิชาชีพและองค์กรชุมชน ควรประสานขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานวางผัง รวมทั้งหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ในการให้มีการประเมินผล ถอดบทเรียนและสรุปเป็นความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผัง และการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระบวนการผังเมืองซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะและมีผลทางกฎหมายในทางปฏิบัติ มีการพัฒนาองค์ความรู้ การกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่ การแก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วม ส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) การส่งเสริมการวางผังชุมชนด้วยการมีส่วนร่วม โดยเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งมีแนวทางการพัฒนาเครือข่ายผังเมืองและส่งเสริมการวางผังชุมชนอยู่แล้ว ควรพัฒนา ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบลมาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน

## 2.2 ข้อเสนอแนะในด้านผังเมือง

### ข้อเสนอแนะระยะสั้น

#### 1) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในการจัดทำผังเมือง

การจัดทำผังเมืองในระดับนโยบายและผังที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีการจัดทำแผน นโยบายของรัฐในหลายด้าน เช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่เฉพาะที่จะมีการพัฒนาที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้ง ต้องมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (SEA – Strategic Environmental Assessment) เช่น พื้นที่แผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาด้านพลังงาน ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่มีความขัดแย้งกับการใช้พื้นที่เพื่อความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้เกิดทางเลือกการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการพัฒนาที่เหมาะสม ที่เป็นการร่วมกำหนดและลดความขัดแย้งในระดับโครงการ อีกทั้งเป็นแนวทางการวางผังในระดับชุมชนอีกด้วย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้เชื่อมประสานการทำงานของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน เริ่มจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันบนฐานกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกพัฒนานั้นๆ โดยมีพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบร่วมกัน การพิจารณาฐานศักยภาพ เงื่อนไข บริบท

ต่างๆทั้งทางบวกและลบจึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการ ให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนบนศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งการพัฒนานโยบายและแผนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่นี้ กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาผังเมืองและการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมิใช่เพียงการแก้ไขกระบวนการวางผังหรือกฎหมายผังเมืองเพียงเท่านั้น ควรมีการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือก ทิศทางของชุมชนในกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดทิศทาง ทางเลือกการพัฒนาพื้นที่และลดการขัดกันของการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกัน

หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ในด้านต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรจัดทำการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและกระบวนการวางผังเมือง ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง

ในการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในการนำสาระของผังเมืองรวมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไปประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอาคาร การจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการนำสาระในผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในช่วงที่ผังเมืองรอประกาศใช้บังคับ

การจัดทำคู่มือนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยประกอบ โดยควรเป็นการทำงานมีส่วนร่วมขององค์กรวิชาชีพ ด้านผังเมือง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมองค์กรด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นองค์กรสนับสนุน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองควรเป็นหน่วยงานหลักประสานกับหน่วยงานด้านอุตสาหกรรม พลังงาน เหมืองแร่ องค์กรวิชาการวิชาชีพเพื่อให้การวางผังเมืองสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจัดทำข้อกำหนดและมาตรการควบคุมให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนา ป้องกันผลกระทบต่อชุมชน จึงควรมีการศึกษาร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบที่อาจเป็นอันตราย การจัดการของเสีย ที่มีลักษณะต่างกัน รวมทั้งความต้องการใช้ทรัพยากรเช่น ที่ดิน น้ำ รวมทั้งที่ตั้งเฉพาะ เพื่อจัดทำบัญชีอ้างอิง ในการกำหนดข้อห้ามและข้อให้ ดำเนินกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ที่เหมาะสม มีระยะกันชนและระยะป้องกันที่ปลอดภัย ทั้งนี้ ประเภทกิจกรรมที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่การผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่างกัน การบำบัดน้ำเสียและจัดการกากของเสีย ซึ่งมีความแตกต่างกันในขนาดและประเภทของกากของเสีย ที่เป็นขยะชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอันตราย เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ควรมีการศึกษากำหนดประเภทย่อย เพื่อให้การกำหนดข้อห้ามและข้อให้ มีการพิจารณาพื้นที่ตั้ง พื้นที่ป้องกัน มิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน

#### ข้อเสนอระยะยาว

1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลโปร่งใส ตรวจสอบได้เนื่องด้วยการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมือง มีผลต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะ ดังนั้นนอกจากการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ควรมีการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยแสดงการลงมติและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในการลงมติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นธรรมาภิบาล มีเหตุผล หลักการ มีความเป็นธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้และความพร้อมรับผิดชอบ

2) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการศึกษาเพื่อร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างผังเมือง และร่าง

**กฎกระทรวง** เนื่องจากผังเมืองส่วนใหญ่ ใช้เวลานานมากในขั้นตอนการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีความถูกต้องของพื้นที่ นามศัพท์และข้อความทางกฎหมายในขณะที่ยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจอื่นนอกเหนือจากด้านผังเมืองดังนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรมีการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อร่วมศึกษากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาลำช้าทั้งในด้านขอบเขตปริมาณงานรอบเวลาและข้อจำกัดด้านบุคลากร รวมทั้งกลไกการและการประสานงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในระดับพื้นที่

### 2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วม โดยเพิ่มกลไกคณะกรรมการผังเมืองในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจการตัดสินใจผังเมือง การจำแนกบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพร่วมเป็นกรรมการโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสม โดยกรรมการแต่ละระดับควรมีองค์ประกอบจากกลุ่มภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิและองค์กรชุมชน ในจำนวนที่เท่ากันและในแต่ละกลุ่มควรมีจำนวนกรรมการที่มาจากทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาพรวมทั้งพัฒนากลไกการประสานงาน การสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานและกลไกการวางแผนและพิจารณาผังในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นด้วย

2) การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่เนื่องด้วยกิจกรรมบางประเภทที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปแบบการให้สัมปทาน อาชญาบัตรและประทานบัตร ยังไม่อยู่ในการพิจารณาบรรจุไว้ในการจัดทำข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงเป็นช่องว่างในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต เช่น เหมืองแร่ การสำรวจปิโตรเลียม ซึ่งไม่มีมาตรการในข้อกำหนดผังเมือง เนื่องจากไม่ได้เป็นกิจการที่อยู่ในประเภทโรงงานซึ่งใช้อ้างอิงและกิจการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรและชุมชน จึงทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินไม่ครอบคลุมและไม่มีสาระที่นำไปพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุม โดยให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีการขอสัมปทานดังกล่าวและควรมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดทางเลือกในการกำหนดเขตพื้นที่การให้สัมปทาน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นของการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่และการกำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการสำรวจ ผลิต หรือเก็บรักษาปิโตรเลียม ซึ่งจะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอื่น จึงควรมีการกำหนดด้วยการมีส่วนร่วมและมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ก่อนประกาศเขต โดยให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

### 3) ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการและคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น ในการรวบรวมความต้องการ แนวคิด ยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในทุกระดับหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำความเห็นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจนั้นต่อสาธารณะ

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย

(3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนได้เสียจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมด้วย

(4) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้างรวมถึงผู้ที่สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่และคำนึงถึงการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชน หรือองค์กร ซึ่งมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(5) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐาน ตลอดจนมีสิทธิในการอุทธรณ์

#### 4) ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

##### ข้อเสนอระยะสั้น

(1) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ (แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระ ผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

(2) ให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 15(3) เพื่อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดร่างกฎกระทรวงผังเมืองซึ่งกำลังจัดทำ โดยหากเจ้าพนักงานการผังเห็นว่าจะมีกิจการหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับร่างผังเมืองในสาระสำคัญเกิดขึ้นในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่ประกาศบังคับใช้ เจ้าพนักงานการผังก็ควรพิจารณาใช้อำนาจตาม มาตรา 15(3) ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

##### ข้อเสนอระยะยาว

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) โดยให้คำนึงถึงนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม



### 5) หลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

ให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญตลอดจนมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่สุจริตดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

### 6) ผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ หรือผังเมืองหมดอายุ

#### ข้อเสนอระยะสั้น

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่ และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองดังกล่าวให้เจ้าพนักงานการผังเมืองเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3) เช่นเดียวกับข้อเสนอระยะสั้น (2) ในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไปก่อนในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ

#### ข้อเสนอระยะยาว

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น เช่น 10 ปี เป็นต้นและให้มีการประเมินเพื่อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองโดยมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการรับฟังความเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขอย่างทั่วถึงและให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเดิมสามารถใช้บังคับได้ต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

## สรุปข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ● กรมโยธาธิการและผังเมือง

- 1) จัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม
- 2) ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบล มาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน
- 3) จัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง
- 4) ปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการ
- 5) ปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมการให้สัมปทาน อาชญาบัตรและประทานบัตร
- 6) ออกหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย
- 7) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ(แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว
- 8) แก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องนำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ
- 9) ออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- 10) ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

11) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น

12) กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณา ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้

13) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

14) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนดำเนินการและคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น

15) ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่

16) กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง

17) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้

18) คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

19) ให้เจ้าพนักงานการผังด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3)

#### ● สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยายอัตรากำลัง ในการพิจารณาให้ความเห็นหรือจัดทำร่างกฎหมาย

- **หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง**

จัดทำการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

- **สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

1) ให้การสนับสนุนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์

2) ประสานงานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ

3) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาชิ้นนี้ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง

## คำนำ

สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในขณะที่ผังเมืองมิได้เป็นเพียงแผนผังหรือแผนที่ที่มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในตัวชุมชนหรือพื้นที่วางผังเท่านั้น แต่ผังเมืองยังเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม การวางแผนพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของพื้นที่และชุมชน มีการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานรองรับการเพิ่มของประชากรในอนาคตและการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการและการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อสิ่งแวดล้อม โดยรวมถึงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตลอดจนสุขภาวะของชุมชน

ความเกี่ยวข้องของผังเมืองกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแผนและจัดทำโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชนและชุมชน เป็นประเด็นที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนและชุมชนมากขึ้นทั้งในส่วนของการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพและการดำรงอยู่ของชุมชน ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองและหลังประกาศใช้บังคับผังเมือง ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากิจกรรมและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองป้องกันและปัญหาการไม่นำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเป็นต้น

ศูนย์กฎหมายเพื่อการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง **"ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน"** เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่

ในผังเมือง ดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์ทางวิชาการด้านผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระบวนการทำงานเนื้อหาทางวิชาการในการวางผัง กระบวนการจัดทำแผนและโครงการในพื้นที่และกระบวนการมีส่วนร่วมรวมทั้งเสนอแนวทางแก้ปัญหาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านผังเมือง

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์การวิชาชีพและวิชาการด้านผังเมืองและการวางแผน องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสิทธิชุมชน ด้านกฎหมายและพี่น้องประชาชนในชุมชนที่กรุณาให้ความร่วมมือในการให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยและขอขอบคุณพี่น้องประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและการกำหนดผังเมืองที่ได้มีส่วนร่วมในงานวิจัยนี้ ด้วยการทำให้สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรูปธรรม ในการร่วมคิด ร่วมทำข้อมูล ร่วมแก้ปัญหา ร่วมให้ข้อเสนอแนะที่สังเคราะห์จากประสบการณ์จริงของชุมชนที่ได้นำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติการทำงานมีส่วนร่วมในผังเมืองที่มีการดำเนินการในพื้นที่ชุมชน เพื่อรักษาสิทธิชุมชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

คณะผู้วิจัยหวังว่าการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาสิทธิชุมชนในด้านผังเมือง ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองและการใช้ประโยชน์ผังเมืองเพื่อให้กระบวนการผังเมืองเป็นกลไกที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

## สารบัญ

|                                                                   |               |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>                                               | <b>1</b>      |
| 1.1 หลักการและเหตุผล                                              | 1             |
| 1.2 วัตถุประสงค์                                                  | 3             |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา                                                | 3             |
| 1.4 ระยะเวลาดำเนินการ                                             | 4             |
| 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการนี้                                | 4             |
| <br><b>บทที่ 2 สารสำคัญของผังเมืองที่ประชาชนควรทราบ</b>           | <br><b>5</b>  |
| <b>เพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน</b>     |               |
| 2.1 ความหมายของผังเมือง                                           | 5             |
| 2.2 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม              | 6             |
| 2.3 สีและสัญลักษณ์ในผังเมืองรวม                                   | 9             |
| 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง         | 11            |
| 2.5 ผังเมืองที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย                       | 12            |
| 2.6 ผู้มีอำนาจวางผังและการใช้บังคับผังเมือง                       | 16            |
| 2.7 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง                         | 24            |
| <br><b>บทที่ 3 การศึกษารวบรวมและจัดกลุ่มประเด็นผังเมือง</b>       | <br><b>34</b> |
| <b>ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน</b>  |               |
| 3.1 ผังเมืองกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน          | 34            |
| 3.2 การจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน          | 36            |
| และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน                                   |               |
| 3.3 การสรุปข้อเสนอจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็นผังเมือง | 81            |

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>บทที่ 4 โครงสร้างและกระบวนการผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน</b>                                                   | <b>87</b>  |
| <b>และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน</b>                                                                                 |            |
| 4.1 การวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากเอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างการผังเมืองด้านการจัดทำแผน องค์กร กลไก ในกระบวนการผังเมือง      | 87         |
| 4.2 การวิเคราะห์ขอบเขตและบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางผังระดับต่างๆ                                   | 95         |
| 4.3 มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ              | 99         |
| 4.4 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ด้านผังเมืองจากการรวบรวมประเด็นข้อร้องเรียน                                               | 100        |
| 4.5 การวิเคราะห์มาตรฐานการจัดทำข้อกำหนดกิจกรรมบางประเภทในพื้นที่สีเขียว (พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม) ในผังเมืองรวมจังหวัด | 111        |
| 4.6 การวิเคราะห์ด้านสถานะผังเมืองที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน                        | 138        |
| 4.7 การนำสาระในผังเมืองไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิชุมชน และพิจารณาอนุมัติอนุญาต                                            | 175        |
| 4.8 การนำสาระของผังเมืองรวมไปจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในช่วงที่ผังเมืองหมดอายุและผังเมืองฉบับใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ         | 179        |
| 4.9 การปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนด                                                  | 180        |
| 4.10 การปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง                                                                       | 181        |
| 4.11 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน                                                            | 186        |
| 4.12 สรุป                                                                                                              | 187        |
| <b>บทที่ 5 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหากฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน</b>  | <b>190</b> |
| 5.1 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง                                             | 191        |
| 5.2 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้                                            | 201        |
| 5.3 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง                                         | 209        |



|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 5.4 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน       | 217 |
| ในกรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้ |     |

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ</b>                                                    | <b>223</b> |
| 6.1 สรุปกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน | 224        |
| 6.2 ข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชน                          | 229        |
| และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน                                                    |            |

## บรรณานุกรม

## ภาคผนวก

- ภาคผนวก 1 สรุปการประชุมระดมความคิดเห็นครั้งที่ 1
- ภาคผนวก 2 สรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายผังเมือง
- ภาคผนวก 3 สาระที่ควรรู้เกี่ยวกับผังเมืองรวม
- ภาคผนวก 4 ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อร่างรายงานผลการศึกษาดำเนินการ
- ภาคผนวก 5 สรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาดำเนินการ
- ภาคผนวก 6 ภาพประกอบการดำเนินโครงการศึกษาวิจัย

## สารบัญตาราง

| ตาราง                                                                                                                                                                            | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 2.1 แสดงสรุปขอบเขตพื้นที่กับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการผังเมือง                                                                                                | 33   |
| ตารางที่ 3.1 แสดงกลุ่มประเด็นปัญหาตามข้อร้องเรียนที่ประชาชนยื่น<br>มายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในประเด็นด้านผังเมือง<br>ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2545 – 2556          | 37   |
| ตารางที่ 4.1 แสดงการเปรียบเทียบโรงงานบางประเภท ที่ห้ามดำเนินการ<br>ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในร่างผังเมืองรวมจังหวัดภาคใต้                                                      | 137  |
| ตารางที่ 4.2 แสดงขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชน<br>ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518                                                                                 | 165  |
| ตารางที่ 4.3 แสดงสาระที่ประชาชนควรทราบเพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองรวม<br>ในขั้นตอนต่างๆ ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้วางผังหรือให้บริษัทที่ปรึกษา<br>ดำเนินการจัดทำผัง | 167  |
| ตารางที่ 4.4 ตัวอย่างเปรียบเทียบข้อกำหนดของชุมชน                                                                                                                                 | 173  |

## สารบัญรูปภาพ

| รูป                                                                                                               | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| รูปที่ 2.1 แสดงสัญลักษณ์ในผังเมืองรวม                                                                             | 9    |
| รูปที่ 2.2 แสดงผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ประเทศไทย พ.ศ. 2600                                                        | 13   |
| รูปที่ 2.3 แสดงผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค พ.ศ. 2600                                                         | 14   |
| รูปที่ 2.4 แสดงตัวอย่างผังชุมชน                                                                                   | 15   |
| รูปที่ 4.1 แสดงผังประเทศไทย พ.ศ. 2600                                                                             | 102  |
| รูปที่ 4.2 แสดงพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในผังประเทศไทย พ.ศ. 2600                                                    | 103  |
| รูปที่ 4.3 แสดงผังนโยบายอุตสาหกรรมในผังประเทศไทย พ.ศ.2600                                                         | 104  |
| รูปที่ 4.4 แสดงการนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาคใต้<br>ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ   | 105  |
| รูปที่ 4.5 แสดงการนำเสนอแนวโน้มการพัฒนาภาคใต้<br>ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ            | 106  |
| รูปที่ 4.6 แสดงการกำหนดแผนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ภาคใต้<br>ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | 107  |
| รูปที่ 4.7 แสดงการผลิตพืชและสินค้าการเกษตรที่สำคัญของภาคใต้                                                       | 109  |
| รูปที่ 4.8 แสดงการพัฒนาการท่องเที่ยวของภาคใต้                                                                     | 110  |
| รูปที่ 4.9 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร                                                                        | 114  |
| รูปที่ 4.10 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดระนอง                                                                       | 116  |
| รูปที่ 4.11 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี                                                                | 118  |
| รูปที่ 4.12 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดพังงา                                                                       | 119  |
| รูปที่ 4.13 แสดงผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช                                                                   | 121  |
| รูปที่ 4.14 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดตรัง                                                                        | 123  |

## สารบัญรูปภาพ

| รูป                                                                                    | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| รูปที่ 4.15 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดกระบี่                                           | 124  |
| รูปที่ 4.16 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต                                           | 125  |
| รูปที่ 4.17 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง                                           | 127  |
| รูปที่ 4.18 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล                                             | 128  |
| รูปที่ 4.19 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา                                            | 130  |
| รูปที่ 4.20 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี                                          | 132  |
| รูปที่ 4.21 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดยะลา                                             | 133  |
| รูปที่ 4.22 แสดงร่างผังเมืองรวมจังหวัดนราธิวาส                                         | 134  |
| รูปที่ 4.23 แสดงสถานภาพผังเมืองรวมจังหวัดเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557                   | 138  |
| รูปที่ 4.24 แสดงการเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดระยองฉบับเดิม และฉบับที่ปรับปรุง       | 144  |
| รูปที่ 4.25 แสดงการเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ฉบับเดิม และฉบับที่ปรับปรุง      | 149  |
| รูปที่ 4.26 แสดงการเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดสตูล ฉบับเดิม และฉบับที่ปรับปรุง       | 150  |
| รูปที่ 4.27 แสดงผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี                                              | 155  |
| รูปที่ 4.28 แสดงพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมในผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร                       | 157  |
| รูปที่ 4.29 แสดงบัญชีท้ายข้อกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ที่ให้ทำโรงงานผลิตไฟฟ้าได้    | 158  |
| รูปที่ 4.30 แสดงบัญชีท้ายข้อกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ที่ให้ทำโรงกลั่นปิโตรเลียมได้ | 159  |
| รูปที่ 4.31 แสดงการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม                        | 164  |
| รูปที่ 4.32 แสดงผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีที่ประกาศใช้บังคับและมีการขอแก้ไขข้อกำหนด  | 170  |
| รูปที่ 4.33 แสดงผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต ที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนจัดทำข้อกำหนด             | 171  |
| รูปที่ 4.34 แสดงตัวอย่างการนำเสนอข้อมูลของชุมชนเพื่อแสดงปัญหาและขอแก้ไขข้อกำหนด        | 172  |
| รูปที่ 4.35 แสดงตัวอย่างสาระสำคัญในข้อกำหนดผังเมืองรวม ที่สามารถใช้ประกอบดุลพินิจ      | 178  |

กรณีการใช้พื้นที่เป็นที่เก็บวัตถุดิบทราย จังหวัดนครศรีธรรมราช

## สารบัญรูปภาพ

| รูป                                                                                                                                                         | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| รูปที่ 4.36 แสดงตัวอย่างการนำผังเมืองที่หมดอายุการใช้บังคับมาเป็นแนวทางในการออกเทศบัญญัติ<br>เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้อาคาร กรณีพื้นที่มาบตาพุด           | 180  |
| รูปที่ 4.37 แสดงผังนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>ที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่สงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ | 185  |

## สารบัญแผนภูมิ

| แผนภูมิ                                                             | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------|------|
| แผนภูมิที่ 4.1 แสดงความเชื่อมโยงของการจัดทำแผนและผังเมืองระดับต่างๆ | 91   |
| แผนภูมิที่ 4.2 แสดงความเชื่อมโยงขององค์กรการจัดทำและบริหารผังเมือง  | 92   |
| แผนภูมิที่ 4.3 แสดงความเชื่อมโยงของผังระดับต่างๆ                    | 97   |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

งานด้านผังเมืองมิได้เป็นเพียงแผนผังหรือแผนที่ที่มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในตัวชุมชนหรือพื้นที่ว่างผืนเท่านั้น แต่ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม การวางแผนพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของพื้นที่และชุมชน มีการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานรองรับการเพิ่มของประชากรในอนาคตและการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการและการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตลอดจนสุขภาพของชุมชน

ความเกี่ยวข้องของผังเมืองกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแผนและจัดทำโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชนและชุมชนเป็นประเด็นที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนและชุมชนมากขึ้นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง มีทั้งในส่วนจากสาระการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพและการดำรงอยู่ของชุมชน ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ทั้งในช่วงก่อนประกาศบังคับใช้ผังเมืองและหลังการประกาศใช้บังคับผังเมือง ปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองและหลังประกาศใช้บังคับ ผังเมือง ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากิจกรรมและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองป้องกัน ปัญหาการตีความกฎหมายที่เป็นช่องว่างให้เกิดการพัฒนาและการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนและปัญหานำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นต้น

การพิจารณาการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนดังกล่าวที่ผ่านมา ส่วนมากเป็นการพิจารณาตามแนวคิดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน อำนาจการตัดสินใจ การอ้างเอกสารและข้อมูลทางเทคนิคที่ขาดการอธิบายให้เป็นที่เข้าใจของประชาชนและชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วม การอ้างนโยบายของรัฐและการอ้างอิงกฎหมายในส่วนเฉพาะอำนาจบังคับใช้มากกว่าการพิจารณาผลกระทบและเจตนารมณ์ของกฎหมายและผังเมืองรวมทั้งการขาดการสื่อสาร การจัดทำคู่มือ แนวทาง สำหรับประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมและเข้าใจในกระบวนการทางผังเมืองที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการดำรงชีวิตและชุมชน จึงทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนในหลายพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไข ไม่คุ้มครองสิทธิชุมชนและยังไม่มีการศึกษาวิจัยเชิงลึกในด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน ทั้งในด้านกระบวนการ มาตรการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (5) และ (6) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (5) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา วิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาวิจัย เรื่อง **"ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน"** เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการจัดการด้านผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทางวิชาการด้านผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเสนอแนวทางแก้ปัญหาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านผังเมือง ทั้งในช่วงก่อนการวางผัง ในระหว่างการวางผัง หลังการประกาศบังคับใช้ผังเมืองและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อไป



## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อรวบรวมข้อมูล กรณีศึกษาพื้นที่ที่มีการร้องเรียนในด้านผังเมืองและปัญหาที่มีสาเหตุเกี่ยวข้องกับกระบวนการผังเมือง
- 2) เพื่อวิเคราะห์จำแนกปัญหาการใช้สิทธิในกระบวนการผังเมืองในช่วงต่างๆ ได้แก่ ช่วงผังเมืองหมดอายุบังคับใช้ ช่วงระหว่างการวางผังเมืองและช่วงหลังจากประกาศใช้บังคับผังเมือง
- 3) เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ปัญหา กระบวนการนโยบายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมือง ให้เป็นไปเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

- 1) ดำเนินการศึกษา รวบรวมข้อมูลพื้นที่กรณีศึกษาที่มีการร้องเรียนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง
- 2) ดำเนินการวิเคราะห์จำแนกปัญหาการใช้สิทธิในกระบวนการผังเมืองในช่วงต่างๆ ได้แก่ ช่วงผังเมืองหมดอายุบังคับใช้ ช่วงระหว่างการวางผังเมืองและช่วงหลังจากประกาศใช้บังคับผังเมือง
- 3) ดำเนินการศึกษา ประมวลสถานะของผังเมืองจากกรณีศึกษาที่มีเรื่องร้องเรียน วิเคราะห์และสังเคราะห์ โครงสร้าง กระบวนการ ที่เป็นปัญหาต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) การจัดการประชุม เพื่อการมีส่วนร่วมวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล โดยคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและสิทธิพลเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในกระบวนการผังเมือง

5) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์และเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาปรับปรุงผลงานการศึกษาวิจัยให้มีความถูกต้องสมบูรณ์

6) พิจารณาทบทวนและปรับปรุงรายงานการศึกษาวิจัยตามความเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ และจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

#### 1.4 ระยะเวลาดำเนินการ

การศึกษาวิจัย เรื่อง "ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน" มีระยะเวลาดำเนินการ 360 วัน

#### 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการนี้

1) มีเอกสาร งานวิจัย ที่สนับสนุนการพิจารณาให้ความเห็นต่อการแก้ไขปัญหาสิทธิชุมชนในด้านผังเมือง ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เป็นผลจากกระบวนการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมือง

2) ข้อร้องเรียนของชุมชนที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการผังเมือง ได้รับการประมวลวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อเสนอแนะการแก้ปัญหาในเชิงนโยบายกระบวนการและแนวทางปฏิบัติสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณะ เพื่อให้กระบวนการผังเมืองเป็นกลไกที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

3) มีแนวทางการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง การใช้ประโยชน์ผังเมือง อันเป็นการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพของการมีส่วนร่วม

## บทที่ 2

### สาระสำคัญของผังเมืองที่ประชาชนควรทราบ

#### เพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากผังเมืองเป็นกระบวนการทำงานทางเทคนิค และกระบวนการทำงานที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานตามกฎหมาย เพราะเป็นนโยบายสาธารณะที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ประชาชนจึงจำเป็นต้องทราบและได้รับความเข้าใจในสาระสำคัญ เพื่อการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมให้กฎหมายผังเมืองเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมสาระสำคัญของผังเมืองที่ประชาชนควรทราบเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจากข้อมูลของกรมโยธาธิการและผังเมือง อย่างไรก็ตาม ประชาชนสามารถที่จะสอบถามข้อมูลและรายละเอียดของผังเมืองเพิ่มเติมได้จากกรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดทุกแห่งและสามารถใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการขอแก้ไขผังเมืองได้ตามกฎหมาย

#### 2.1 ความหมายของผังเมือง

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

**การผังเมือง** หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

**ผังเมืองรวม** หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ผังเมืองรวมมีทั้งผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนระดับเทศบาลเมืองขึ้นไปและผังเมืองรวมชุมชนซึ่งเป็นชุมชนที่เป็นเทศบาลระดับตำบล

**ผังเมืองเฉพาะ** หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

## 2.2 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม

| ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมือง,<br>ผังเมืองรวมชุมชน เพื่อประกาศกฎกระทรวง <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวาง<br>และจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เดิม 18 ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ผังเมืองรวมที่ถ่ายโอนให้<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>มี 12 ขั้นตอน                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1. สำรวจ กำหนดเขตผัง<br>2. วิเคราะห์ วางผังร่าง ปรึกษาส่วน<br>ผังเมืองและส่วนวิเคราะห์<br>3. ประชุมพิจารณาผังร่าง<br>3.1. ประชุมคณะกรรมการพิจารณา<br>ด้านผังเมือง (กรมฯ)<br>3.2. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง<br>พิจารณาประสานงานวางและ<br>จัดทำผังเมืองรวม (อนุฯประสาน)<br>4. ประชุมรับฟังความคิดเห็นของ<br>ประชาชน<br>4.1. ประชุมคณะที่ปรึกษา | 1. กำหนดเขตผังเมืองรวมและ<br>แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา<br>ผังเมืองรวม<br>2. ดำเนินการวางและจัดทำ<br>ผังเมือง (ฉบับร่าง)<br>3. กรณียุทธศาสตร์ และ<br>ผังเมืองพิจารณาเห็นชอบ<br>4. ดำเนินการโฆษณาและ<br>ประชุมรับฟังความคิดเห็น<br>ของประชาชน<br>5. คณะกรรมการผังเมือง<br>พิจารณาเห็นชอบ | 1. เก็บรวบรวมข้อมูล สำรวจพื้นที่<br>ภาคนาม และจัดทำแผนที่พื้นฐาน<br>2. การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 1<br>3. วิเคราะห์เบื้องต้นและจัดทำแนวคิด<br>การวางผัง<br>4. การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2<br>(ผังแนวความคิด)<br>5. จัดทำผังแนวความคิดผังเมืองรวม<br>จังหวัด<br>6. การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 3<br>(กลุ่มพื้นที่อำเภอ)<br>7. การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 4 |

<sup>1</sup> กรณียุทธศาสตร์และผังเมือง. คู่มือ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม. 2554. หน้า 6.

| ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมือง,<br>ผังเมืองรวมชุมชน เพื่อประกาศกฎกระทรวง <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวาง<br>และจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ผังเมืองรวม (ทปช.)</p> <p>4.2. ประชุมประชาชน</p> <p>5. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง<br/>(พิจารณาร่างผังเมืองรวม)</p> <p>5.1. ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมือง<br/>พิจารณางานวางและจัดทำ<br/>ผังเมืองรวม (อนุฯวางผัง)</p> <p>5.2. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง</p> <p>6. ปิดประกาศพร้อมกำหนด 90 วัน</p> <p>7. รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำ<br/>ร้องและแจ้งผลการพิจารณาคำร้อง<br/>ต่อผู้ร้อง</p> <p>7.1. ประชุมคณะที่ปรึกษา<br/>ผังเมืองรวม (ทปช.)</p> <p>7.2. ประชุมคณะกรรมการพิจารณา<br/>ด้านผังเมือง (กรมฯ)</p> <p>7.3. ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมือง<br/>พิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย<br/>ที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง<br/>หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการ<br/>ใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง<br/>(อนุฯ คำร้อง)</p> <p>7.4. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง</p> <p>7.5. แจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อ<br/>ผู้ร้อง</p> <p>8. จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย</p> | <p>6. ปิดประกาศ 90 วันและ<br/>พิจารณาคำร้องของผู้มี<br/>ส่วนได้เสีย</p> <p>7. จัดทำร่างกฎกระทรวง<br/>เสนอกระทรวงมหาดไทย</p> <p>8. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา<br/>ให้ความเห็นชอบร่าง<br/>กฎกระทรวง</p> <p>9. คณะรัฐมนตรีพิจารณา<br/>เห็นชอบร่างกฎกระทรวง</p> <p>10. คณะกรรมการกฤษฎีกา<br/>ตรวจพิจารณาให้ความ<br/>เห็นชอบร่างกฎกระทรวง</p> <p>11. รัฐมนตรีลงนาม<br/>กฎกระทรวง</p> <p>12. จัดพิมพ์แผนที่ แผนผัง<br/>และประกาศกฎกระทรวง<br/>ในราชกิจจานุเบกษา</p> | <p>8. ประชุมคณะกรรมการกำกับการ<br/>วางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด</p> <p>9. ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม<br/>จังหวัด และประชุมประชาชน</p> <p>10. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง<br/>(โดยคณะอนุกรรมการผังเมือง<br/>ระดับจังหวัด)</p> <p>11. ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน</p> <p>12. รวบรวมและพิจารณาคำร้อง</p> <p>13. ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม<br/>จังหวัด (พิจารณาคำร้อง)</p> <p>14. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง<br/>(โดยคณะอนุกรรมการผังเมืองรวม<br/>ระดับจังหวัด)</p> <p>15. นำร่างกฎกระทรวงฯ เสนอ<br/>กระทรวงมหาดไทย</p> <p>16. รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย<br/>ลงนามเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี<br/>พิจารณา</p> <p>17. คณะรัฐมนตรีเห็นชอบส่งให้<br/>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>18. คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ<br/>พิจารณาเห็นชอบ</p> <p>19. คณะกรรมการกฤษฎีกา<br/>นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>20. กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำ<br/>ร่างกฎกระทรวง 12 ชุด</p> |

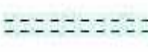
| ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมือง,<br>ผังเมืองรวมชุมชน เพื่อประกาศกฎกระทรวง <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  | ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวาง<br>และจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>9. เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมาย<br/>ของกระทรวงมหาดไทย</p> <p>9.1 ประชุมคณะกรรมการร่าง<br/>กฎหมายมหาดไทย</p> <p>9.2 ประชุมกระทรวงมหาดไทย</p> <p>10. เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา<br/>หลักการ</p> <p>11. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและ<br/>ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ<br/>กฤษฎีกา</p> <p>12. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br/>ตรวจพิจารณา</p> <p>13. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br/>นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>14. กรมฯจัดทำร่างกฎกระทรวงที่<br/>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br/>ตรวจแล้ว</p> <p>15. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่ง<br/>ให้กระทรวงมหาดไทย</p> <p>16. เสนอกระทรวงฯให้รัฐมนตรีว่าการ<br/>กระทรวงมหาดไทยลงนาม</p> <p>17. กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง</p> <p>18. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศ<br/>ราชกิจจานุเบกษา</p> |  | <p>21. คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้<br/>กระทรวงมหาดไทย</p> <p>22. กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง</p> <p>23. เสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีว่าการ<br/>กระทรวงมหาดไทยลงนาม</p> <p>24. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศใน<br/>ราชกิจจานุเบกษา</p> |

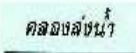
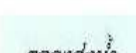
ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง ตุลาคม 2555, [www.dpt.go.th](http://www.dpt.go.th)

## 2.3 สีและสัญลักษณ์ในผังเมืองรวม

แผนผังในผังเมืองการกำหนดสีแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก และสัญลักษณ์ของเมืองในด้านคมนาคมและแนวเขตที่สำคัญ ดังแสดงในรูปที่ 2.1

รูปที่ 2.1 สัญลักษณ์ในผังเมืองรวม

| สัญลักษณ์ในผังเมืองรวม                                                              |                                                                                                                    |                                                                                      |                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| การใช้ประโยชน์ที่ดิน                                                                |                                                                                                                    | คมนาคมและขนส่ง                                                                       |                                                         |
|    | เขตสีเหลืองและเส้นทแยงสีขาว<br>ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย                                               |    | ทางหลวง ถนน<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)              |
|    | เขตสีเหลือง<br>ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย                                                                 |    | ถนนลูกรัง ถนนอ่อน<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)        |
|    | เขตสีส้ม<br>ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง                                                                 |    | ถนนเดิมขยาย (ผร.)                                       |
|    | เขตสีน้ำตาล<br>ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก                                                                  |    | ถนนโครงการ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)               |
|   | เขตสีแดง<br>ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก                                                        |   | แนวเขตผังเมืองรวม<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)        |
|  | เขตสีม่วง<br>ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า                                                                   |  | เขตประเทศ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)                |
|  | เขตสีม่วงอ่อน<br>ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ                                                                    |  | เขตจังหวัด<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)               |
|  | เขตสีเมืงคราม<br>ที่ดินประเภทคลังสินค้า                                                                            |  | เขตอำเภอ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)                 |
|  | เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีม่วง<br>ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมทั่วไปที่ไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมและคลังสินค้า |  | เขตตำบล<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)                  |
|  | เขตสีเขียว<br>ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม                                                                         |  | เขตเทศบาล<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)                |
|  | เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว<br>ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม                                           |  | แนวเขตตามกฎหมายอื่น<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)      |
|  | เขตสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล<br>ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม                                      |  | แนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติ ครม.<br>(กรมป่าไม้)              |
|  | เขตสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว<br>ที่ดินประเภทอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว                              |  | แนวเขตปลอดภัย ในราชการทหาร<br>(กรมช่างโยธา กองทัพอากาศ) |
|  | เขตสีเขียวอ่อน<br>ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม                                    |  | แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ<br>(กรมป่าไม้)                    |
|  | เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว<br>ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการ การเลี้ยงสัตว์ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม |  | ทางรถไฟ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)                  |

|                                                                                     |                                                                                                             |                                                                                     |                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
|    | เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว<br>ที่ดินประเภทที่สงวนเพื่อนันทนาการ<br>และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม |    | สะพาน<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)           |
|    | เขตสีเขียวอ่อนและเส้นทแยงสีขาว<br>ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้                                                |    | แนวสายส่งค้ำยกสูง                              |
|    | เขตสีเขียวเข้มกอก<br>ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา                                                             |    | แม่น้ำ คลอง ห้วย                               |
|    | เขตสีฟ้า<br>ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพ<br>สิ่งแวดล้อมและการประมง                                |    | คลองส่งน้ำชลประทาน<br>(กรมแผนที่ทหาร)          |
|    | เขตสีน้ำตาลอ่อน<br>ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์<br>ศิลปวัฒนธรรมไทย                            |    | คลองส่งน้ำ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)      |
|    | เขตสีเทาอ่อน<br>ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา                                                                     |    | คลองส่งน้ำ<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)      |
|    | เขตสีน้ำเงิน<br>ที่ดินประเภทสถาบันราชการ<br>การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ                                   |    | เส้นขึ้นความสูง<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) |
|  | หลักหมุดผังเมือง                                                                                            |  | ภูเขา ควน เนิน<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)  |
|                                                                                     |                                                                                                             |  | หนอง บึง<br>(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)        |
| เครื่องหมายทั่วไป                                                                   |                                                                                                             |                                                                                     |                                                |
|  | ศาลากลางจังหวัด ( สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา )                                                               |                                                                                     |                                                |
|  | ที่ว่าการอำเภอ ( สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา )                                                                |                                                                                     |                                                |
|  | ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ( สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา )                                                            |                                                                                     |                                                |
|  | สถานที่ราชการ ( สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา )                                                                 |                                                                                     |                                                |

ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย



## 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง

ผังเมืองเป็นเครื่องมือช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ในการพัฒนาเมืองร่วมกัน ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนร่วมในการทำให้เป้าหมายต่างๆ กลายเป็นจริงขึ้นมา ได้แก่การสนับสนุนทางด้านงบประมาณและการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองนั้นๆ แต่เนื่องจากขั้นตอนในการวางผังเมืองมีความสลับซับซ้อน จึงต้องใช้เวลานานในการดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบ กฎหมายจึงได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังนี้

1. เมื่อมีการวางผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ตามกฎหมายระบุให้ต้องมีการปิดประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบว่าจะมีการวางและจัดทำผังเมือง ณ ท้องที่นั้นประชาชนในท้องที่ดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้โดยการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผัง ขั้นตอนนี้พอจะเปรียบเทียบกับงานออกแบบบ้านได้ว่าประชาชนในท้องที่ที่จะวางผังก็คือเจ้าของบ้าน หรือผู้ที่ใช้อาคาร ซึ่งควรจะต้องแจ้งข้อมูลความต้องการต่างๆ ของสมาชิกในครอบครัวให้สถาปนิกทราบ เพื่อจะได้เป็นแนวนโยบายในการออกแบบให้ถูกวัตถุประสงค์ในการใช้สอยของเจ้าของนั่นเอง

2. ในระหว่างการวางผังเมือง ซึ่งจะต้องมีการสำรวจเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เจ้าหน้าที่ผู้ที่จะวางผังจะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชนเพื่อขอทราบแนวนโยบายและความต้องการของท้องถิ่น เมื่อวางผังเบื้องต้นเสร็จแล้วจะต้องนำผังนั้นไปปิดประกาศและประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการช่วงนี้ โดยเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังและแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม ผู้วางผังก็จะนำความคิดเห็นและความต้องการต่างๆ นั้นไปประมวลกับหลักวิชาการเพื่อพิจารณาจัดวางผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนนั้นๆ

3. เมื่อวางผังเสร็จสมบูรณ์แล้วจะนำผังเสนอให้คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อผังได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องนำผังไปปิดประกาศในท้องที่ที่ทำการวางผังเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผัง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองนั้นๆ โดยทำเป็นหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้น

## 2.5 ผังเมืองที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

### 2.5.1 ผังนโยบายระดับประเทศและระดับภาค

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2545 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศให้สอดคล้องกับบทบาทและศักยภาพของพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายด้านผังเมืองให้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ ระบบชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศ

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการจัดทำผังประเทศและผังภาค 6 ภาค ในปี พ.ศ.2549 แล้วเสร็จในปี 2550 เพื่อให้เป็นกรอบชี้นำการพัฒนาประเทศอย่างบูรณาการและยั่งยืน สร้างความสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท สนับสนุนให้ประเทศไทยพร้อมแข่งขันในเวทีโลก และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

เอกสารเผยแพร่การจัดทำผังประเทศและผังภาคของกรมโยธาธิการและผังเมือง ระบุว่าผังประเทศเป็นผังกรอบนโยบายด้านการผังเมืองในการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นฐานเศรษฐกิจหลัก ความปลอดภัยในการตั้งถิ่นฐาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผังประเทศและผังภาคมีการกำหนดผังนโยบาย ผังกลยุทธ์ การพัฒนาในด้านต่างๆ และมาตรการในการดำเนินการ เพื่อให้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนและมีการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อเป็นเครื่องมือในการบูรณาการโครงการและแผนการลงทุนของทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างความร่วมมือและเสริมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

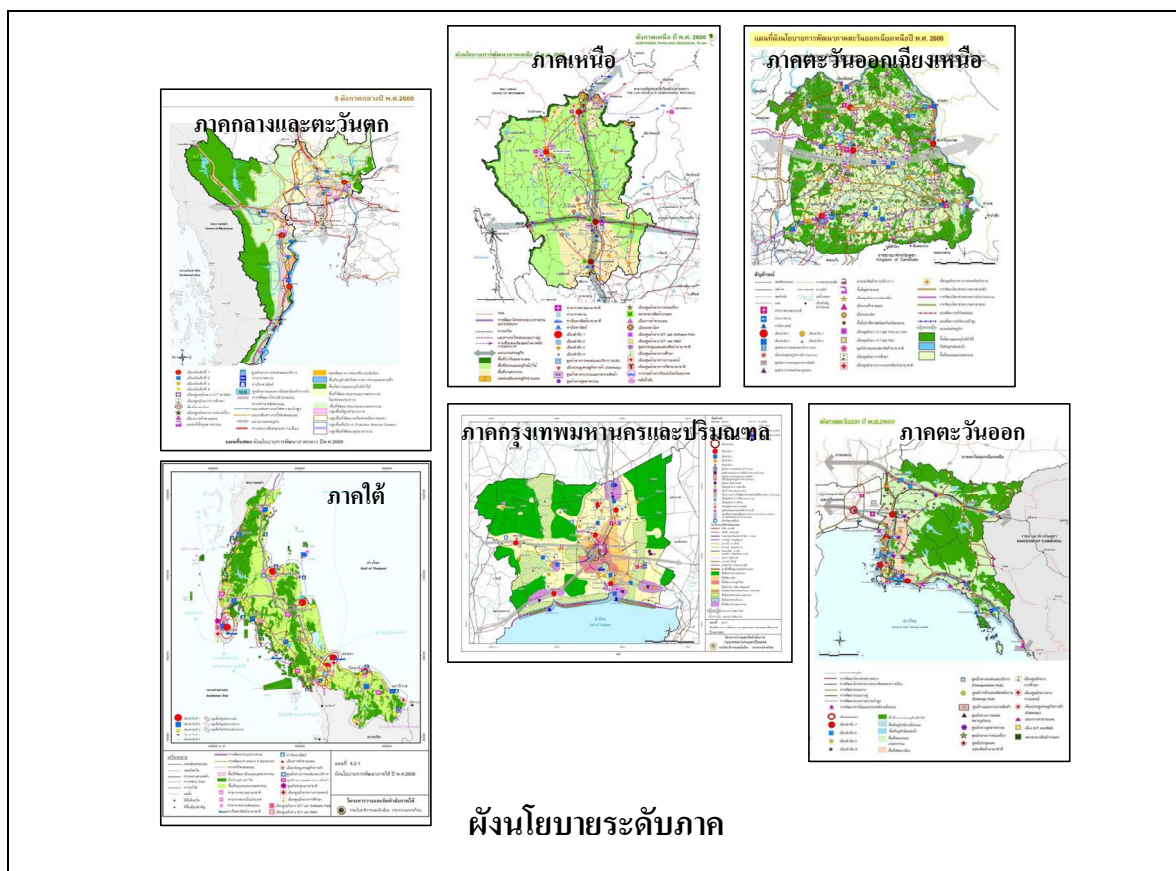
**ผังประเทศ** (National Plan) เป็นแผนผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับชาติ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของประเทศ ที่จะเป็กรอบการพัฒนาพื้นที่เชิงกายภาพอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ ชี้นำแนวทางการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเหมาะสม เพื่อให้ประเทศก้าวสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน



**ผังภาค** หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และแผนงานโครงการ รวมทั้งมาตรการโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัดในด้าน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ในช่วงเวลาเดียวกับการดำเนินการจัดทำผังประเทศ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดให้มีการ ดำเนินการจัดทำผังภาคควบคู่กันไป โดยเป็นการวางผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่เชิงกายภาพทั้ง 6 ภาค คือ ผัง ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผังภาคกลาง ผังภาคเหนือ ผังภาคตะวันออก ผังภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และผังภาคใต้ โดยวางระบบเมืองและชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจ การคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน ให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และเชื่อมโยงการ พัฒนาระดับภาคให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ (รูปที่ 2.3)

รูปที่ 2.3 ผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค พ.ศ. 2600



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

### 2.5.2 ผังชุมชน

ผังชุมชนเป็นการบูรณาการข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากรของชุมชน เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการเชิงพื้นที่ในด้านที่ตั้งโครงการพัฒนาชุมชน โดยอาศัยข้อมูลด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจากชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการ และชุมชนสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการบริหารจัดการชุมชนและท้องถิ่นต่อไป นอกจากนี้แล้วยังเป็นการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานในพื้นที่ของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนาอนาคตของชุมชน

ปัจจุบัน กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการจัดทำโครงการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำผังชุมชน เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาพื้นที่ การจัดทำโครงการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นระบบ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการและสภาพแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือบริหารจัดการพื้นที่ตามบทบาท และภารกิจของตนเอง (รูปที่ 2.4)

รูปที่ 2.4 ตัวอย่างผังชุมชน



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

## 2.6 ผู้มีอำนาจวางผังและการใช้บังคับผังเมือง

### 2.6.1 ผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมือง

#### 1) ผังเมืองรวม

ผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม มีดังต่อไปนี้

(1) กรมโยธาธิการและผังเมือง

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง

#### 2) ผังเมืองเฉพาะ

ผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีดังต่อไปนี้

##### (1) เจ้าพนักงานท้องถิ่น

- ในท้องที่ที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับ
- ในท้องที่ที่ไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่นั้น

##### (2) กรมโยธาธิการและผังเมือง

- ในท้องที่ที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอให้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้
- ในท้องที่ที่ไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่นั้น

### 2.6.2 การใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

#### 1) ผังเมืองรวม

##### (1) การวางและจัดทำผังเมืองรวม



การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

- โฆษณา หนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่นั้นๆและให้ประชาชนได้แสดงความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ
- ปิดประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึง วัน เวลาและสถานที่ที่จะประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน
- ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง
- ตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อให้การวางผังเมืองรวมนั้นได้ข้อมูลและข้อคิดเห็นจากทุกฝ่ายในที่ประชุมของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
- เสนอผังเมืองรวมให้คณะกรรมการผังเมือง ให้ความเห็นชอบ
- นำผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบไปปิดประกาศ 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดของผังเมืองรวม ภายใน 90 วัน ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองจะเป็นผู้พิจารณาคำร้องดังกล่าว หากเห็นด้วยกับคำร้องก็จะสั่งให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองแก้ไขตามที่ผู้ร้องได้ร้องมาและหากไม่เห็นด้วยกับคำร้อง คณะกรรมการผังเมืองจะยกคำร้อง กรมโยธาธิการและผังเมืองจะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป

## (2) การใช้บังคับผังเมืองรวม

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ผังเมืองรวมจะประกาศใช้บังคับโดยกฎกระทรวงเป็นเวลาครั้งละไม่เกิน 5 ปีและเมื่อใกล้เวลาที่กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะหมดอายุ กรมโยธาธิการและผังเมืองจะพิจารณาว่าผังเมืองรวมนั้นสมควรแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ ในกรณีที่ไม่มีกรขยายเขตผังหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่ดิน(ไม่เปลี่ยนสี) กรมโยธาธิการและผังเมืองจะจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ถ้าไม่มีผู้คัดค้านโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก็สามารถขยายเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อเนื่องไปได้อีกเป็นเวลา 5 ปี

สำหรับผังเมืองรวมที่จะต้องมีการแก้ไขเขตผังหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (เปลี่ยนสี) แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่อาจดำเนินการแก้ไขได้ทันภายในเวลาที่กฎกระทรวงจะหมดอายุใช้บังคับโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก็สามารถขยายเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมได้อีกสองครั้งๆ ละไม่เกิน 1 ปี

### (3) มาตรการทางผังเมืองตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายระดับรองที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกประกาศใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หากบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับผังเมืองรวม บุคคลนั้นย่อมมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## 2) ผังเมืองเฉพาะ

### (1) การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- เสนอหลักการการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม
- ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- ปิดประกาศแสดงเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและมีคำประกาศเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นให้เสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่ได้แสดงไว้โดยทำเป็นหนังสือภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันรับความประสงค์และพิจารณาความประสงค์ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับความประสงค์ ถ้าเป็นความประสงค์ที่จะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณูปการในเขตที่ปิดประกาศ ให้ผู้แสดงความประสงค์ทำสัญญาว่าจะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารตามที่สัญญาไว้
- โฆษณานักหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง เพื่อให้ประชาชนในเขตที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ทราบและให้ความเห็นเสนอแนะ
- ปิดประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึง วัน เวลาและสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนทุกครั้งก่อนที่จะมีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน
- ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่าสองครั้ง



- เสนอผังเมืองเฉพาะให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา
- เสนอผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อนำเสนอร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะให้รัฐสภาพิจารณาดราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

## (2) การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะจะใช้บังคับในท้องที่ใด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหากไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้มีอายุการบังคับใช้ห้าปี เมื่อพระราชบัญญัติประกาศใช้บังคับแล้วมีผลบังคับเป็นกฎหมายก่อให้เกิดผลตามมา ดังต่อไปนี้

- มีผลเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาเพื่อใช้เป็นทางหลวงและการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่างๆ และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ
- บรรดาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติซึ่งออกโดยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ใช้บังคับอยู่ใน เขตท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะที่มีบัญญัติไว้ในผังเมืองเฉพาะหรือ กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะนั้นแล้วหรือซึ่งขัดหรือแย้งกับผังเมืองเฉพาะ ให้ใช้พระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะและกฎกระทรวงนั้นแทน
- ให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

## (3) มาตรการทางผังเมือง

ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือที่มีการแก้ไขหรือในกฎกระทรวงที่ออกตาม

พระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 2.6.3 คณะกรรมการในการบริหารจัดการผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

#### 1) คณะกรรมการผังเมือง

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมือง ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ในกรณีได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ
- พิจารณาอนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองรวม
- พิจารณาสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นเดียวหรือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวมและกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นที่จะต้องจ่ายตามส่วนของตน กรณีผังเมืองรวมคาบเกี่ยวบริเวณของเขตปกครองท้องถิ่นหลายท้องถิ่น
- พิจารณาชี้ขาดกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้วได้ส่งผังเมืองรวมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาและกรมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมนั้น แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานการผังไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขนั้น
- พิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ
- พิจารณาคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดของผังเมืองรวมในระหว่างปิดประกาศ 90 วัน
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขผังเมืองรวม
- พิจารณาให้ความเห็นชอบการขยายอายุกฎกระทรวงผังเมืองรวมออกไปอีกห้าปี
- พิจารณาให้ความเห็นชอบการขยายอายุกฎกระทรวงผังเมืองรวมออกไปอีกสองครั้งๆ ละ 1 ปี

- พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับ จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร
- พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- พิจารณาชี้ขาดกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นกับกรมโยธาธิการและผังเมืองเกิดความเห็นไม่สอดคล้องกันในเรื่องการส่งผังเมืองเฉพาะให้อีกฝ่ายให้ความเห็น ในกรณีที่ฝ่ายที่ส่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและผู้ให้ความเห็น เห็นควรแก้ไขผังแต่ผู้วางไม่อาจแก้ไขปรับปรุงให้ได้
- พิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองเฉพาะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำ
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ
- รายงานรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ
- วินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในกรณีอาคารที่จะต้องรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในครอบครองหรือดูแลรักษาของส่วนราชการนั้น
- พิจารณาให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการแต่งตั้งให้องค์การหรือบรรษัทของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ
- แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

## 2) กรมโยธาธิการและผังเมือง

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังต่อไปนี้

- ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการผังเมือง
- แจ้งมติคณะกรรมการผังเมืองให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น

- ติดตามผลการปฏิบัติกิจการตามมติของคณะกรรมการผังเมืองของหน่วยงานหรือบุคคลนั้นเพื่อรายงานให้คณะกรรมการผังเมืองทราบโดยมิชักช้า
- ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานการผังในกรณีเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
- ให้ความช่วยเหลือและแนะนำในเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวม
- ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการประเมินผลผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- กำกับดูแลการดำเนินการทางด้านการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อรายงานคณะกรรมการผังเมืองและกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อพิจารณาสั่งการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 3) เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังต่อไปนี้

- เป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานการผัง
- เป็นผู้บังคับใช้และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- เป็นผู้ประเมินผลการใช้บังคับ การควบคุมและการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะ

### 4) คณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นทีอุปถัมภ์ตามผังเมืองเฉพาะ
- อนุมัติการยกทีอุปถัมภ์ให้เป็นทีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารที่จะต้องรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงตามผังเมืองเฉพาะ
- พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสองหรือมาตรา 58 และการกันเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

#### 5) คณะกรรมการอุทธรณ์

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องที่มีการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศใช้บังคับและจะใช้เช่นนั้นต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมตามมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดินหรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- การกำหนดเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่งและการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง

## 6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะ

ที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต หรือออกใบรับแจ้งตามที่กฎหมายเฉพาะต่างๆ กำหนด เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน ก่อนอนุมัติหรืออนุญาต จะต้องทำการตรวจสอบว่าบริเวณที่ขออนุมัติหรือขออนุญาตประกอบกิจการอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ผังเมืองกำหนดห้ามไว้หรือไม่ หากมีข้อห้ามจะไม่สามารถออกใบอนุญาตหรือมีการอนุมัติได้ เป็นต้น

## 2.7 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

การศึกษานี้ได้เริ่มขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ได้ถูกยกเลิกและรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไว้จึงนำสาระที่ได้กำหนดไว้มาประกอบการศึกษาในเรื่องการดำเนินการในกระบวนการผังเมือง การใช้สิทธิการมีส่วนร่วม และสิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวถึง รัฐต้องปฏิรูประบบนโยบายการใช้ที่ดินทั้งระบบโดยการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

การดำเนินกิจกรรมด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมืองของประเทศไทย จะต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยปกติแล้วนโยบายเหล่านั้นจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดนโยบายเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตามนโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมืองในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การผังเมืองมีการใช้บังคับโดยกฎหมายจึงมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นๆ ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญลงมาถึงกฎหมายฉบับต่างๆ อันมีสาระเกี่ยวกับพื้นที่ตามนิยามการผังเมืองในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและ

ผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือ เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดกระบวนการกระทำทางปกครองของรัฐ เพื่อสุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิภาพสังคมของประชาชน ทั้งนี้ ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการโดยไม่ผ่านศาล และกระจายอำนาจตามพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและจัดทำผังเมือง กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย มีกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งประชาชนสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และมีบทกำหนดโทษผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่บัญญัติไว้ด้วย

### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น ในการตรากฎหมายใดๆ ขึ้นเพื่อใช้บังคับจะต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการวางแผนและจัดทำผังเมือง ได้แก่ หมวดที่ ๖ ด้วยสิทธิ แนวนโยบายของรัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนผังเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังนี้

- สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร

- สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี  
อย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนใน  
ด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการ  
ประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพ  
ของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

- สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมี  
ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือ  
ชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา  
ในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวาง  
ผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของ  
ประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

- สิทธิชุมชน

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์  
หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการ  
จัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทาง  
ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน



มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

2) ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

และ (3) จัดให้มีการวางแผนผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

- การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

- การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 2) พระราชบัญญัติการผังเมือง

### 2.1) พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกของไทยเพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองที่กำลังจะขยายตัวออกไป ทั้งโครงข่ายคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ

ตามมาตรา 4 “โครงการ” หมายความว่า โครงการทำขึ้นเพื่อการวางผังหรือการบูรณะแห่งที่ดินเมือง หรือที่ดินชนบท แสดงผังและข้อความดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้

### 2.2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 ไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ขึ้น ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการวางและจัดทำผังเมือง 2 ระดับ คือ ผังเมืองรวม (General Plan) และผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan)

#### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"การผังเมือง" หมายความว่า การวางแผน จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความ สะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะ สถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

"ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

"ผังเมืองเฉพาะ" หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

### 3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กลไกในการควบคุมการพัฒนาเมืองนอกจากพระราชบัญญัติการผังเมืองแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นการควบคุมในระดับอาคารและแปลงที่ดินเฉพาะราย

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวก แก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

...

(7) ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ช่องที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(8) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะ

#### 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 43 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศ กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย และมาตรานี้ (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

และใน (4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขต หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

และในมาตรา 45 ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

#### 5) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

มาตรา 1 ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของ~~รัฐ~~และตามมาตรา 8 กฎหมายยังได้จำแนกที่ดินของรัฐออกเป็น

- สาธารณสมบัติของแผ่นดิน/ทรัพย์สินแผ่นดิน
- สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน
- ที่หวงห้าม สงวน ตามความต้องการของทบวงการเมือง
- สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนใช้สอยร่วมกัน

มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มาตรา 4 ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

และ (10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526

## 6) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526

มาตรา 4 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และ

มาตรา 5 ให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจและหน้าที่พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

#### 7) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

การขยายตัวของพัฒนาที่ดิน การจัดสรรที่ดินและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการจัดสรรที่ดินโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน

และในมาตรา 16 มีสาระส่วนที่ระบุเกี่ยวกับผังเมือง คือ ให้คณะกรรมการ (หมายถึงคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุขการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัยการสาธารณสุขโรคและการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้น

#### 8) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547

การจัดรูปที่ดินเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการพัฒนาพื้นที่เมืองที่รวบรวมที่ดินหลายแปลงเข้ามารวมกันแล้วจัดรูปที่ดินเสียใหม่ เพื่อให้สามารถกระจายโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง ต่างจากการจัดสรรที่ดินซึ่งทำที่ดินแปลงใหญ่มาแบ่งเป็นแปลงย่อย

ตามมาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง

มาตรา 6 คณะกรรมการ (คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (2) ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอ
- (3) กำหนดมาตรฐานการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และการอนุมัติโครงการของคณะกรรมการส่วนจังหวัด

โดยสรุปจากการทบทวนเบื้องต้นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจะเห็นว่ามีความหมายอีกหลายฉบับที่มีสาระเชื่อมต่อและสามารถสนับสนุนกระบวนการในการพัฒนาเมือง (ตารางที่ 2.1)

อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายให้เกิดการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรนำสาระสำคัญในผังเมืองมาบูรณาการในการใช้อำนาจหน้าที่ และดุลพินิจในการดำเนินงาน การพิจารณา การอนุมัติและการให้ความเห็นต่อการพิจารณาในสาระที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย

ตารางที่ 2.1 สรุปขอบเขตพื้นที่กับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

| ขอบเขตพื้นที่      | ระดับของแผนผัง             | กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง |                    |                |                                |             |              |                           |
|--------------------|----------------------------|----------------------------------------|--------------------|----------------|--------------------------------|-------------|--------------|---------------------------|
|                    |                            | การวางผังเมือง                         | ประมวลกฎหมายที่ดิน | การพัฒนาที่ดิน | ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม | ควบคุมอาคาร | จัดสรรที่ดิน | จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา |
| ประเทศ             | แผนประเทศ                  | /                                      | /                  | /              | /                              |             |              |                           |
| ภาคและกลุ่มจังหวัด | แผนพัฒนาภาคและกลุ่มจังหวัด | /                                      | /                  | /              | /                              |             |              |                           |
| จังหวัด ภาค เมือง  | ผังเมืองรวมจังหวัด         | /                                      | /                  | /              | /                              |             |              |                           |
| เมืองชุมชน         | ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ  | /                                      | /                  | /              | /                              |             | /            | /                         |
| ย่าน               | ผังเมืองเฉพาะ              | /                                      |                    |                |                                | /           | /            | /                         |
| อาคาร              | ผังบริเวณ                  | /                                      |                    |                |                                | /           | /            | /                         |

## บทที่ 3

### การศึกษารวบรวมและจัดกลุ่มประเด็นผังเมือง

#### ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 3.1 ผังเมืองกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาวิจัยเรื่องผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านผังเมือง ทั้งในช่วงก่อนการวางผัง ในระหว่างการวางผังและหลังการประกาศบังคับใช้ผังเมือง รวมถึงการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชน

เจตนารมณ์ของการผังเมืองในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของบุคคล และชุมชน ในการนำมาซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพสังคม เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

กระบวนการที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์อันปลายที่พึงประสงค์และเป็นธรรมในการผังเมือง จึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการตามกฎหมายในการวางและจัดทำผังเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เป็นเรื่องของส่วนรวม ที่ต้องเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ และคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล สิทธิชุมชน

กระบวนการผังเมืองอย่างมีส่วนร่วม ครอบคลุมตั้งแต่การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ การร่วมตัดสินใจ การควบคุม และการติดตามตรวจสอบ

การศึกษานี้ได้เริ่มขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ได้ถูกยกเลิก และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไว้จึงนำสาระที่ได้กำหนดไว้มาประกอบการศึกษาในเรื่องการดำเนินการในกระบวนการผังเมือง การใช้สิทธิการมีส่วนร่วม และสิทธิชุมชน ดังนี้

**มาตรา 57** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือ



กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

**มาตรา 66** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

**มาตรา 67** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง

...

**มาตรา 85** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดินผืนน้ำวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

...

(3) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

...

**มาตรา 87** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

...

จะเห็นได้ว่า การผังเมือง เป็นเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมนับตั้งแต่ระดับนโยบาย และเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านต่างๆ รวมไปถึงสิทธิของชุมชน ที่มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและทุกภาคส่วน

### 3.2 การจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาประเด็นผังเมืองวิเคราะห์และจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งคณะผู้วิจัยได้จัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชน ในช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง
2. ความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมือง
3. การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมือง

4. ช่วงผังหมดอายุ และผังเมืองใหม่ยังไม่ประกาศบังคับใช้ ในระหว่างนั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน  
ขัดกับผังเมืองเก่า หรือขัดกับผังเมืองใหม่ที่ยังไม่ประกาศ

โดยรวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาจากแหล่งที่มา ดังนี้

- 1) กรณีชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้  
เคยมีส่วนร่วมทำงานด้วย โดยที่บางชุมชนมีการร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติ โดยศึกษาจากเอกสารที่คณะผู้วิจัยได้รวบรวมจากอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชน  
ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเอกสารผังเมืองที่เกี่ยวข้อง
- 2) ประเด็นปัญหาผังเมืองที่ปรากฏตามสื่อสาธารณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์และประเด็น  
ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น และมีแนวโน้มที่จะขยายวงกว้างออกไปในอนาคต
- 3) การวิเคราะห์จากเอกสารผังเมืองที่เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมซึ่งประกาศใช้บังคับเฉพาะพื้นที่  
ที่มีการร้องเรียนในกิจกรรมการพัฒนา ประกอบด้วยแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อกำหนด  
และบัญชีท้ายกฎกระทรวง
- 4) การศึกษากรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในกรณีที่เป็น  
เรื่องผังเมืองโดยตรงและกรณีที่เกี่ยวข้อง

ตาราง 3.1 แสดงกลุ่มประเด็นปัญหาตามข้อร้องเรียนที่ประชาชนยื่นมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติในประเด็นด้านผังเมือง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2545-2556

| กลุ่มประเด็นปัญหา                                                                                | สภาพปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | จำนวน<br>กรณี<br>ปัญหา |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วม และสิทธิชุมชน ในช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองในพื้นที่</li> <li>2. ปัญหาในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจผังเมือง</li> <li>3. ปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง เช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นไม่ทั่วถึงครอบคลุมพื้นที่</li> </ol> | 5                      |

|                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| ความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมือง                                                                                                          | กระบวนการจัดทำผังเมืองภายหลังผ่านการมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการ เพื่อให้มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับร่างผังเมืองรวม                                                                                                           | 9 |
| การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมือง                                                                                                              | เมื่อมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้ว มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขัดกับกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม ส่งผลให้เกิดผลกระทบกับสภาพพื้นที่ และสิทธิของประชาชน ชุมชน                                                                                                                                                              | 1 |
| ช่วงผังหมดอายุ และผังเมืองใหม่ยังไม่ประกาศบังคับใช้ ในระหว่างนั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมืองเก่า หรือขัดกับผังเมืองใหม่ที่ยังไม่ประกาศ | หลังจากผังเมืองเดิมหมดอายุการบังคับใช้ และยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองใหม่ในพื้นที่ กรณีที่ไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกำหนดมาตรการอื่นๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะส่งผลให้เกิดช่องว่างในกำหนดการในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจเกิดการประกอบกิจการ หรือดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมได้ | 2 |

### 3.2.1 ประเด็นปัญหาผังเมืองจากข้อร้องเรียนของประชาชนต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นปัญหาผังเมืองซึ่งคณะผู้วิจัยได้มีโอกาสดำเนินงานร่วมด้วย และเป็นกรณีที่เป็นข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย โดยศึกษาจากเอกสารที่คณะผู้วิจัยได้รวบรวมในช่วงการทำงานมาวิเคราะห์ในเบื้องต้น ดังนี้

(1) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชน ในช่วงระหว่างการดำเนินการวางผังเมือง

คำร้องเลขที่ 366/2550<sup>3</sup>

เรื่อง โครงการก่อสร้างคลังบรรจุก๊าซ ในพื้นที่ตำบลบางจะเกร็ง อำเภอเมือง  
สมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประชาชนได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 366/2550 ว่าบริษัท ปิกนิก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ขออนุญาตก่อสร้างคลังบรรจุก๊าซขึ้นในพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลบางจะเกร็ง อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม แต่เนื่องจากในบริเวณเดียวกันนั้น มีโรงงาน ต้มหอย และคลังน้ำมันของเอกชนอีก 2 แห่ง ทำให้ชาวบ้านเกรงว่าหากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่ คลังก๊าซ ดังกล่าวแล้วจะส่งผลต่อคลังน้ำมันและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของชาวบ้านในชุมชน โดยคนในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้คลังบรรจุก๊าซเปิดดำเนินการและให้ยกเลิกโครงการ

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

บริเวณก่อสร้างคลังสินค้าประเภทก๊าซหุงต้มโครงการบรรจุก๊าซ (LPG) ตั้งอยู่ในบริเวณหมายเลข 4.4 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2540) ผังเมืองรวมสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งกำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อนให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ โดยให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม คลังสินค้า สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) คลังสินค้าที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับสารเคมีเพื่อการขายส่งหรือการผลิต ฯลฯ ดังนั้นหากการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อกำหนดก็สามารถดำเนินการได้

### ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

<sup>3</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่ 166/2555 ฉบับลงวันที่ 1 มีนาคม 2555

**สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง** เนื่องจากภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตกำกับดูแลคลังก๊าซ ปิโตรแก๊ส และน้ำมัน กรมโยธาฯ ได้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่กรมธุรกิจพลังงาน ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ขั้นตอนการขออนุญาตจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับทางสำนักงานโยธาฯ จังหวัดสมุทรสงครามจะตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่จะก่อสร้างตามกฎหมายกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม

**คณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร** เห็นว่าพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าวเป็นที่ที่มีการกำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ซึ่งมีข้อห้ามใช้ประโยชน์ในเขตที่ดินดังนี้ คือ

- (1) โรงงานทุกประเภทเว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการ โดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) คลังสินค้าที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับสารเคมี เพื่อการขนส่งหรือการผลิต
- (3) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็กหรือคนชรา
- (4) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

ดังนั้น กิจการคลังเก็บก๊าซและโรงงานบรรจุก๊าซดังกล่าว จึงเป็นกิจการที่จัดได้ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ระบุไว้ในผังเมืองรวมสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจใน (1) และ (2) ข้างต้นแม้จะยังไม่มีประกาศกำหนดประเภทโรงงานที่ไม่ก่อมลพิษต่อชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในขณะที่ออกใบอนุญาตก็ตาม แต่เนื่องจากความปลอดภัยของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจำนวนมาก เป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานราชการจะต้องนำมาพิจารณา ทั้งยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 67 ให้ความสำคัญรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนไว้

#### **สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นสอดคล้องกับทางคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรในประเด็นเรื่องผังเมือง ดังนั้นทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่าการมีคำสั่งออกใบอนุญาตของกรมธุรกิจพลังงานเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชนและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งเป็นการอนุญาตโดยขาดการใช้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ชุมชนผู้อาจได้รับผลกระทบอย่างเพียงพอ

คำร้องเลขที่ 792/2550<sup>4</sup>

เรื่อง โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ในพื้นที่อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีการจัดทำผังเมืองรวมชุมชนทับสะแก โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมชุมชนทับสะแก ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลตำบลทับสะแก และพื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลทับสะแก องค์การบริหารส่วนตำบลแสงอรุณ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาล้าน และองค์การบริหารส่วนตำบลนาหูกวาง อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และครอบคลุมบริเวณพื้นที่ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้จัดซื้อไว้เพื่อเตรียมก่อสร้างโรงไฟฟ้า

ผู้ร้องชี้แจงว่าเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่องผังเมืองรวมชุมชนทับสะแกและได้มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินทับสะแกของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ร้องเห็นว่าการสรุปผลการประชุมซึ่งไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนั้น อาจส่งผลนำไปสู่การผลักดันให้มีการเปลี่ยนสีผังเมืองบริเวณที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนดให้เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าถ่านหินทับสะแกผู้ร้องกับพวกจึงขอคัดค้านการที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของผังเมืองไม่ว่าจะโดยวิธีใด เช่น การเปลี่ยนสีผังเมืองในเขตที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในอำเภอทับสะแกให้เป็นสีม่วง หรือจะใช้วิธีเพิ่มเติมในรายละเอียดแนบท้ายของพื้นที่ สีเขียวให้สามารถก่อสร้างสาธารณูปโภค เช่น โรงไฟฟ้าถ่านหินหรือก๊าซได้

นอกจากนี้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่นอกเขตผังเมืองแต่อยู่ในพื้นที่ที่ต้องได้รับผลกระทบจากมลพิษหากมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน นิวเคลียร์ หรือก๊าซธรรมชาติ ประชาชนที่อยู่นอกเขตผังเมืองต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับประชาชนที่อยู่ในเขตผังเมืองทุกประการ โดยเฉพาะสิทธิการคัดค้านกิจการที่จะสร้างในเขตผังเมืองแต่ส่งผลกระทบต่อคนที่อยู่นอกผังเมือง

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

การกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

<sup>4</sup> คำร้องที่ 792/2550 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2550

### ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

**กรมโยธาธิการและผังเมือง** ชี้แจงว่าในการจัดทำผังเมืองรวมชุมชนทับสะแกที่ผ่านมา เป็นผังร่างซึ่งได้ดำเนินการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายผังเมืองทุกประการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและการคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณตำบลนาหูกวางที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจัดซื้อไว้นั้น ในผังร่างปัจจุบัน ก็ยังคงกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม(สีเขียว) ไม่อนุญาตให้โรงงานที่เป็นมลพิษเกิดขึ้นในพื้นที่ หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะขอแก้ไขให้เป็นสีอื่นนั้นต้องดำเนินการกระบวนการตามผังเมืองและอยู่ที่ประชาชนในพื้นที่กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หากตกลงกันได้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะเจ้าของที่ดินสามารถยื่นขอให้แก้ไขผังเมืองรวมชุมชนทับสะแกในภายหลังได้

**คณะกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่ง แร่และสิ่งแวดล้อม** มีความเห็นว่ากระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 และตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แต่กระบวนการจัดทำผังเมืองจากขั้นตอนที่ 6 จนประกาศใช้บังคับผังเมืองเปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านร่างผังเมืองที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วจึงอาจทำให้ผังเมืองที่ประกาศใช้ไม่ตรงกับกรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงร่างผังเมืองควรกลับมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง แม้มีได้กำหนดไว้ในขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมก็ตาม

คำร้องเลขที่ 800/2550<sup>5</sup>

เรื่อง โรงงานเหล็ก จังหวัดเพชรบุรี

#### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

บริษัท ไทยอินเตอร์ สตีลกรุ๊ป จำกัด ได้เข้ามาก่อตั้งโรงงานประกอบกิจการหลอมเหล็ก ในพื้นที่ หมู่ที่ 1 ตำบลหนองชุมพล อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี โดยไม่มีการสอบถามชาวบ้านก่อนทำการก่อสร้าง และพื้นที่โครงการอยู่ในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>5</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 332/2553 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2553



ในวันที่ 4 เมษายน 2550 ชาวบ้านได้เดินทางไปยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีให้ระงับการก่อสร้างโครงการ แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดให้การตอบรับ จนกระทั่งเมื่อก่อสร้างโรงงานเสร็จ มีการทดลองเดินเครื่องในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 เป็นเวลา 4 วัน ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านมลภาวะทางเสียง ฝุ่นละอองและกลิ่น

วันที่ 19 ธันวาคม 2550 อุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรีได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้โรงงานระงับโครงการไปก่อนจนกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการจะผ่านการพิจารณาจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

1. ความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งอยู่ในขั้นตอนดำเนินการออกกฎกระทรวง โดยตามร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดเพชรบุรี ที่ตั้งของโรงงานหลอมเหล็กดังกล่าวจะอยู่ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมและมีข้อกำหนดห้ามกิจกรรมหลอมเหล็ก

2. การพิจารณาเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ดังกล่าว มิได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากชุมชนในพื้นที่

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

**สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบุรี** ได้ตอบประเด็นการประกอบกิจการหลอมเหล็กในพื้นที่ดังกล่าวขัดต่อกฎหมายผังเมืองหรือไม่นั้น ว่า เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวยังไม่มีกฎกระทรวงประกาศบังคับใช้ จึงไม่สามารถนำกฎหมายผังเมืองมาพิจารณาได้ในขณะนี้

**สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรี** ได้ชี้แจงกรณีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมว่า การบังคับใช้ที่ดินตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มิได้บังคับเด็ดขาด มีข้อยกเว้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการอนุญาต

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีความเห็นต่อประเด็นการจัดรูปที่ดินว่า การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการทำเกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าว มิได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือได้รับความยินยอมจากชุมชนในพื้นที่ กระบวนการพิจารณาให้เปลี่ยนแปลงการ

ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 57 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ให้พิจารณาจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนมีมติให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม

คำร้องเลขที่ 644/2552<sup>6</sup>

เรื่อง การก่อสร้างต่อเติมไซโลปูนบริเวณหน้าสถานีรถไฟนาสาร

จังหวัดสุราษฎร์ธานี

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

กรณีคัดค้านการก่อสร้างต่อเติมไซโลปูนของบริษัท ทีพีโอ จำกัด (มหาชน) บริเวณหน้าสถานีรถไฟนาสาร ตำบลนาสาร อำเภอนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ของราษฎรตำบลนาสาร

บริษัทได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ซึ่งการประกอบกิจการของบริษัทได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงจนก่อให้เกิดโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เช่น โรคหอบหืดเรื้อรัง โรคภูมิแพ้ โรคหอบหืดวัณโรค โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง เป็นต้น เนื่องจากสถานที่ตั้งของไซโลปูนอยู่กลางชุมชนแออัดและเป็นเขตติดต่อกับโรงเรียน วัด สถานีรถไฟ สนามเด็กเล่น ศาลาเอนกประสงค์ของชุมชน ตลาดและไนท์พลาซ่า ซึ่งคนในพื้นที่ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นผงปูนเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 แต่ปัญหายังไม่ได้รับการเยียวยา บริษัทก็ยังคงประกอบกิจการและยังได้มีการยื่นขอต่อเติมและขยายไซโลปูนในช่วยปลายปี 2551 ต่อมาเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2552 มีประชาชนจำนวน 7,380 คนยื่นหนังสือถึงผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น

<sup>6</sup> รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 289/2555 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2555

## ประเด็นปัญหาผังเมือง

การใช้สิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ เทศบาลเมืองนาสาร ในการยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมเมืองนาสาร โดยได้ยื่นคำร้องภายใน 90 วันตามที่กฎหมายกำหนด (ตั้งแต่วันที่ 30 ตุลาคม 2552 ถึงวันที่ 27 มกราคม 2553) ขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขส่วนของการกำหนดสีที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีการกำหนดเป็นสีขาว (พื้นที่นอกเหนือการควบคุมของผังเมืองรวม กฎหมายผังเมืองบังคับใช้ไม่ได้ อันเป็นช่องว่างของกฎหมาย) เนื่องจากการกำหนดดังกล่าวทำให้บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) สามารถมาเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากตามข้อกำหนดผังเมืองไม่ได้ห้ามไว้ จึงขอให้แก้ไขสีผังเมืองดังกล่าวเป็นสีน้ำเงิน (ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ) แต่ปรากฏว่าที่ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มีมติไม่ให้เปลี่ยนแปลงสีโดยให้เหตุผลว่าเพื่อความสะดวกในการจัดการพื้นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนแต่อย่างใด (กรกฎาคม 2553)

## ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

### เทศบาลเมืองนาสาร

เทศบาลฯ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากราษฎรมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี 2542 ซึ่งทางเทศบาลฯได้พยายามหาแนวทางแก้ไข แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

เทศบาลฯ มีความเห็นว่าปัญหาจะเกิดขึ้นมาอีกมากในอนาคตจึงเห็นควรให้บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ย้ายสถานประกอบการไปที่อื่นและในกรณีเดียวกันนี้เทศบาลฯได้ยื่นคำร้องต่อสำนักโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสีผังเมืองรวมเมืองนาสารจากสีขาว เป็นสีน้ำเงิน เพื่อแก้ไขปัญหในระยะยาวแบบบูรณาการ

### สำนักโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

บริเวณสถานีรถไฟนาสาร อยู่ในผังเมืองรวมเมืองนาสารหากแต่ขาดอายุบังคับใช้อยู่ เทศบาลเมืองนาสารจึงได้นำผังเมืองรวมเมืองนาสารไปจัดทำเป็นเทศบัญญัติเทศบาลเมืองนาสาร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เทศบาล

เมืองนารายณ์ อำเภอนารายณ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2551 เพื่อบังคับใช้ชั่วคราวและกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมเมืองนารายณ์ไม่ได้กำหนดพื้นที่สองข้างทางรถไฟบริเวณใกล้สถานีรถไฟ เพราะบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่สีขาว จึงไม่มีกฎหมายบังคับใช้แต่อย่างใด

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรมีความเห็นว่า การที่บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) มาเข้าพื้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นพื้นที่สีขาวตามประกาศของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดไว้นั้น ทำให้ผู้ประกอบการในพื้นที่ดังกล่าวสามารถประกอบกิจการได้ทุกประเภทโดยไม่มีข้อจำกัดอันเป็นช่องว่างของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยสมควรพิจารณาออกระเบียบในการให้เช่าที่ดินสำหรับกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน สุขภาพและสภาพแวดล้อม มิฉะนั้นอาจถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยสนับสนุนให้เกิดการละเมิดต่อประชาชนและชุมชน

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุราษฎร์ธานีพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตและไม่อนุญาตให้บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบริเวณสถานีรถไฟนารายณ์ โดยได้ให้น้ำหนักกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนเป็นหลัก

คำร้องเลขที่ 986/2555<sup>7</sup>

เรื่อง โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม จังหวัดกาญจนบุรี

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

<sup>7</sup> บันทึกการชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีการสร้างถนนสาย ก ข ค ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี วันที่ 16 ตุลาคม 2555

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/489 ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556

หนังสือกรมทางหลวงชนบท ที่ คค 0703/2815 ฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีที่ กจ 0022/283 ฉบับวันที่ 13 มีนาคม 2556

กรณีร้องเรียนคัดค้าน “โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม” 3 สาย คือ สาย ก สาย ข และสาย ค ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีของกรมทางหลวงชนบท ตามผังเมืองรวมจังหวัดซึ่งได้หมดอายุไปแล้ว แต่ชาวบ้านในพื้นที่เห็นว่าโครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมของชาวบ้าน นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องความโปร่งใสในการจัดทำโครงการดังกล่าว กล่าวคือ

- 1) ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงและไม่ได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ตลอดจนเรื่องข้อกำหนดในประกาศพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน
- 2) กระบวนการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นไม่ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการจึงถือไม่ได้ว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว
- 3) แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นแผนที่ท้ายผังเมืองเดิมตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 ซึ่งไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และชาวบ้านไม่เห็นว่าการดังกล่าวจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ ด้วยเหตุผลนี้จึงเห็นควรยกเลิกโครงการทั้งหมด

ชาวบ้านซึ่งรวมไปถึงผู้ร้องและเครือข่ายผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ดำเนินการร้องเรียนคัดค้านมาตลอด และกรมทางหลวงชนบทก็เคยมีหนังสือแจ้งชะลอโครงการแล้วในวันที่ 10 สิงหาคม 2553 แต่ก็ยังดำเนินการต่อ ในวันที่ 24 กันยายน 2555 เครือข่ายผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมได้ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีว่า หากจะมีความเห็นอนุมัติโครงการฯ ให้แจ้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้เครือข่ายก็ได้มีการรวบรวมรายชื่อเพื่อคัดค้านโครงการฯ โดยมีคนร่วมมากกว่า 3,000 รายชื่อ แต่ก็ไม่ได้รับการติดต่อกลับให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือชี้แจงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วว่า อธิบดีกรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นชอบอนุมัติให้ยกเลิกโครงการดังกล่าวแล้ว

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำภายใต้ผังเมืองรวมจังหวัดกาญจนบุรีที่หมดอายุไปแล้ว แต่อยู่ในระหว่างการปรับปรุงครั้งที่ 2 รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวที่ไม่ชอบธรรม ปัญหาการบังคับใช้ผังเมืองในช่วงรอยต่อที่ผังเมืองหมดอายุแล้ว

## ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

### ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

โครงการก่อสร้างถนนทั้ง 3 สาย เกิดจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีลงนามขอสนับสนุนงบประมาณและค่าก่อสร้างจากกรมทางหลวงชนบทเมื่อปีพ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการตามผังเมืองรวมที่มีอยู่แล้ว

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้าน ทางจังหวัดก็ได้ทำหนังสือถึงกรมทางหลวงชนบท และได้ทราบทางว่ากรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการชะลอโครงการทั้งหมดจนกว่าจะทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

### กรมทางหลวงชนบท

ปีพ.ศ. 2555 กรมทางหลวงชนบทได้รับงบประมาณสำรวจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สาย ก และสาย ค แต่ในการออกพระราชกฤษฎีกาได้ออกครอบคลุมถนนทั้ง 3 สาย

โครงการสร้างถนนทั้ง 3 ไม่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การรับฟังความคิดเห็น ได้จัดขึ้นก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยสำรวจรายชื่อตามแนวสายทาง และหนังสือเชิญเข้าร่วมและแจ้งว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็น โดยมีแผ่นพับนำเสนอแจกชาวบ้านให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยได้จ้างที่ปรึกษาทำการจัดประชุมและเก็บรายละเอียดข้อมูล ดังนี้

สาย ก (ซึ่งเป็นสายบังคับของผังเมือง) มีผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1 จำนวน 50 คน ครั้งที่ 2 เฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการจำนวน 78 คน และครั้งที่ 3 มาจากผู้เข้าร่วมครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 มีผู้เห็นด้วยร้อยละ 69.56 ไม่เห็นด้วย 14.88 ไม่แสดงความคิดเห็น 15.56

สาย ข มีผู้เห็นด้วย 75 ไม่เห็นด้วย 27 ไม่แสดงความคิดเห็น 2

สาย ค มีผู้เห็นด้วย 71 ไม่เห็นด้วย 13.2 ไม่แสดงความคิดเห็น 15

สรุปได้ว่ามีผู้เห็นด้วยกับโครงการจำนวนมากกว่า ก็ดำเนินการตามโครงการต่อไป ซึ่งในขั้นตอนการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ ก็ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการสำรวจเช่นกัน

ให้โอกาสชุมชนเสนอแนวทางเลือกเพื่อปรับเปลี่ยนแนวเส้นทางไม่ให้กระทบต่อชุมชน

ยอมรับว่าพระราชกฤษฎีกา มีผลกระทบกับชาวบ้าน ถนนสาย ข ก็ได้ชะลอโครงการเพราะชาวบ้านค้านแล้ว แต่การชะลอคือมีโอกาสรื้อสร้างได้ หากชาวบ้านจะขอยกเลิกโครงการถนนก็ต้องดำเนินการคัดค้านผังเมือง เนื่องจากกรมทางหลวงชนบทดำเนินการตามคำขอของทางจังหวัดซึ่งเป็นการก่อสร้างตามผังเมืองรวม

แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นแผนที่เดิมตามผังเมืองเก่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

การเข้าสำรวจสั่งหาทรัพย์สินจะกำหนด 100 เมตร บริเวณทางแยก 500 เมตร แต่การเวนคืนจริงๆ จะทำแค่ 20 เมตรและ 30 เมตร ตามโครงการสร้างถนน

### สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีมีผังเมืองรวมจังหวัดที่บังคับใช้มาแล้ว 2 ครั้ง ปัจจุบันหมดอายุแล้ว

สาเหตุที่หน่วยงานอื่นนำแนวผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองไปสร้าง เนื่องจากตามกฎหมายผังเมืองให้อำนาจหน่วยงานในการรอนสิทธิ ออกคำสั่งให้ผู้ที่ปลูกสร้างล้ำแนวถนนระงับการก่อสร้างได้

การก่อสร้างถนนใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม” และได้รับงบประมาณมาตามชื่อโครงการนี้ จึงต้องนำเอาถนนที่ปรากฏตามผังเมืองไปก่อสร้างตามโครงการที่ได้รับงบประมาณ

ปัจจุบัน ผังเมืองรวมเมืองกาญจนบุรีซึ่งรวมโครงการก่อสร้างถนน เตรียมปิดประกาศ 15 วัน เพื่อให้ประชาชนทราบและมาแสดงความคิดเห็น สามารถคัดค้านได้ และคำคัดค้านก็จะถูกนำไปพิจารณา รับฟังในที่ประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดและผังเมืองชาติ ซึ่งอาจจะยืนยันตามแบบผังเมืองเดิม

ปัจจุบันการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดกาญจนบุรี (ปรับปรุงครั้งที่ 2) เป็นภารกิจที่กรมโยธาธิการและผังเมืองถ่ายโอนให้เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตผังเป็นผู้ดำเนินการโดยจัดจ้างที่ปรึกษา คือ บริษัทไฟนอล ดีไซน์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ดำเนินการ และกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการ ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนที่ 4 (การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน) ซึ่งได้จัดประชุมเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556 มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 1,000 คน ปรากฏว่าความเห็นคนส่วนใหญ่คือไม่ต้องการถนนโครงการหลายสายที่ผ่านพื้นที่ชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้จะได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนชุมชนของแต่ละกลุ่มย่อยอีกครั้งภายในเดือนมีนาคม 2556 เพื่อจะได้นำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการกำหนดโครงการก่อสร้างถนนต่อไป

ข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านหรือเห็นด้วยจะถูกนำไปประกอบการพิจารณาและจัดทำผังเมืองรวม หรือทบทวนผังเมืองรวมที่ได้วางไว้และจัดทำขึ้นไว้ก่อนแล้ว ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

### **ปลัดอำเภอท่าม่วง**

ถนนสาย ข ผ่านอำเภอท่าม่วงประมาณ 1 กิโลเมตร ผ่านพื้นที่ไร่นา สวนผัก ไม่มีบ้านเรือน ได้มีการประชุมประมาณ 2 ครั้ง มีเฉพาะผู้นำชุมชนไป ชาวบ้านไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมและจากการสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อชาวบ้าน

### **เทศบาลเมืองกาญจนบุรี**

เทศบาลเมืองกาญจนบุรีได้รับการถ่ายโอนอำนาจการทำผังเมืองมาเมื่อปีพ.ศ. 2548 แต่เมื่อผังเมืองเดิมหมดอายุ อำนาจหน้าที่ก็เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีในการจัดทำผังเมืองรวม โดยเทศบาลเมืองกาญจนบุรีมีหน้าที่หลักในการจัดทำ โดยเทศบาลเมืองกาญจนบุรีได้จัดจ้างบริษัท ไลน์ ดิไซน์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและผลจากการรับฟังนี้ก็จะถูกเสนอไปยังคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลางอีกครั้งหนึ่ง ปัจจุบันผังเมืองหมดอายุแล้ว แต่ก่อนหน้านี้เทศบาลก็ได้ดำเนินการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ซึ่งถนนสาย ก เป็นสายหลัก ส่วนสาย ข และ ค เป็นเพียงสายแนะนำ

เทศบาลเมืองกาญจนบุรีไม่ทราบเรื่องการยกเลิกโครงการก่อสร้างถนน

ถนนสาย ข จะมีการปรับเปลี่ยนตามผังเมืองใหม่ แต่สาย ก และ ค จะคงเส้นทางไว้เหมือนเดิม

### **เทศบาลตำบลปากแพรก**

ชาวบ้านตำบลปากแพรกเคยคัดค้านการก่อสร้างถนนแต่ไม่สำเร็จ จึงได้ร้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองมีคำสั่งให้ชะลอโครงการเฉพาะส่วนที่ร้องต่อศาลเท่านั้น ไม่ใช่ชะลอถนนสาย ข ทั้งสาย

มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ผังเมืองในช่วงรอยต่อที่ผังเมืองหมดอายุไปแล้ว ท้องถิ่นก็จำเป็นต้องอนุญาตเนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับ

ควรหาข้อยุติว่า การดำเนินการอย่างไรให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารทั่วถึง ความจำเป็นเรื่องการสร้างถนน การรับฟังความเห็นของประชาชน การเยียวยาผลกระทบ กรมทางหลวงชนบทควรให้คำตอบกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน



### ความเห็นคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชน

การดำเนินการโครงการแบบนี้ต้องดำเนินการโดยยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ จะใช้กฎหมายผังเมือง และกฎหมายเฉพาะอย่างเดียวไม่ได้

สิทธิชุมชน ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์และบริหารจัดการป่า ลุ่มน้ำ ที่ดิน ชายฝั่ง ดังนั้นการดำเนินนโยบายต่างๆต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและควรให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารจัดการ

สิทธิในการมีส่วนร่วม ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การอนุมัติโครงการนี้ ต้องถามความเห็นจากชาวบ้านก่อนที่จะมีโครงการ ในเวทีที่กรมทางหลวงชนบทจ้างบริษัทที่ปรึกษามาทำ กรมทางหลวงชนบทต้องให้ประชาชนทั้งจังหวัดรับรู้ข้อมูลก่อน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ว่าโครงการมีจุดอ่อนอย่างไร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนร่วมในการดำเนินการและส่วนร่วมในการตรวจสอบ

มีมติเห็นควรยกเลิกโครงการ

### (2) ความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมือง

คำร้องเลขที่ 800/2550<sup>8</sup>

เรื่อง โรงงานเหล็ก จังหวัดเพชรบุรี

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

บริษัท ไทยอินเตอร์ สตีลกรุ๊ป จำกัด ได้เข้ามาก่อตั้งโรงงานประกอบกิจการหลอมเหล็ก ในพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลหนองชุมพล อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี โดยไม่มีการสอบถามชาวบ้านก่อนทำการก่อสร้าง และพื้นที่โครงการอยู่ในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในวันที่ 4 เมษายน 2550 ชาวบ้านได้เดินทางไปยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีให้ระงับการก่อสร้างโครงการ แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดให้การตอบรับ จนกระทั่งเมื่อก่อสร้างโรงงานเสร็จ มีการทดลอง

<sup>8</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 332/2553 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2553

เดินเครื่องในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 เป็นเวลา 4 วัน ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านมลภาวะทางเสียง ฝุ่นละอองและกลิ่น

วันที่ 19 ธันวาคม 2550 อุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรีได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้โรงงานระงับโครงการไปก่อนจนกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการจะผ่านการพิจารณาจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

1. ความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งอยู่ในขั้นตอนดำเนินการออกกฎกระทรวง โดยตามร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดเพชรบุรี ที่ตั้งของโรงงานหลอมเหล็กดังกล่าวจะอยู่ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และมีข้อกำหนดห้ามกิจกรรมหลอมเหล็ก

2. การพิจารณาเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ดังกล่าว มิได้มีการกระบวนกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือได้รับความยินยอมจากชุมชนในพื้นที่

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบุรี ได้ตอบประเด็นการประกอบกิจการหลอมเหล็กในพื้นที่ดังกล่าวขัดต่อกฎหมายผังเมืองหรือไม่นั้นว่า เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวยังไม่มีกฎกระทรวงประกาศบังคับใช้ จึงไม่สามารถนำกฎหมายผังเมืองมาพิจารณาได้ในขณะนี้

สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพชรบุรีได้ชี้แจงกรณีการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมว่า การบังคับใช้ที่ดินตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มิได้บังคับเด็ดขาด มีข้อยกเว้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการอนุญาต

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเห็นต่อประเด็นการจัดรูปที่ดินว่า การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการทำเกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าว มิได้มีการกระบวนกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือได้รับความยินยอมจากชุมชนในพื้นที่ กระบวนการพิจารณาให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 57 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ให้พิจารณาจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนมีมติให้เปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม

คำร้องเลขที่ 434/2553<sup>9</sup>

เรื่อง โรงงานหลอมเศษโลหะ ตำบลมาบโป่ง อำเภอบ้านทอง จังหวัดชลบุรี

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ร้อง (ปกปิดชื่อ) ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 434/2553 ว่าบริษัท ยูเนียนโพร กรุ๊ป จำกัด ได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการประเภทหลอมเศษโลหะ บริเวณ หมู่ที่ 2 ตำบลมาบโป่ง อำเภอบ้านทอง จังหวัดชลบุรี และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชลบุรี ได้ออกใบอนุญาตให้โดยไม่มีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

ความล่าช้าในการออกประกาศ (ร่าง) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม (เดือนสิงหาคม 2553) ทำให้มีการประกอบกิจการโรงงานหลอมทองแดงในพื้นที่ ขัดกับร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

### ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรีได้ชี้แจงว่า พื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมประกาศบังคับใช้ขณะนี้(เดือนสิงหาคม 2553) กรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมชุมชนพานทอง – หนองตำลึง จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในระหว่างเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

<sup>9</sup> รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 397/2555 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2555

## สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า การประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน และกระบวนการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีปัญหาในประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรให้พิจารณายกเลิกใบอนุญาตดังกล่าว และเห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมเรื่องแนวปฏิบัติในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

คำร้องเลขที่ 725/2553<sup>10</sup>

เรื่อง โครงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร แห่งที่ 2 จังหวัดชลบุรี  
และจังหวัดฉะเชิงเทรา

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ราษฎรในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราและชลบุรีมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า บริษัท อมตะ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้มีโครงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร แห่งที่ 2 ซึ่งมีบริเวณครอบคลุมพื้นที่ตำบลเกาะลอย ตำบลบ้านเก่า ตำบลบางนาง อำเภอบางพลี จังหวัดชลบุรี และตำบลบางผึ้ง อำเภอบางปะกงจังหวัดฉะเชิงเทรา มีพื้นที่ประมาณ 8,226 ไร่ 3 งาน 84 ตารางวา โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีการประกาศจัดตั้งพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไป นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร (โครงการ 2) เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2553

ประชาชนมีความกังวลว่าหากมีการจัดการไม่ดีเพียงพอ อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกร เนื่องจากพื้นที่โดยรอบโครงการเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีการเพาะปลูกและมีการเลี้ยงปลาและกุ้งเป็นจำนวนมาก อีกทั้ง

<sup>10</sup> หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรที่ สม 003/719 ฉบับลงวันที่ 18 เมษายน 2554

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0712/3892 ฉบับลงวันที่ 2 มิถุนายน 2554

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานและจัดทำผังเมือง ครั้งที่ 4/2546 วันที่ 14 สิงหาคม 2546

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานและจัดทำผังเมือง ครั้งที่ 9/2546 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2548

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0712.2/5724 ฉบับลงวันที่ 4 มิถุนายน 2556

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1076-1077/2555 ลงวันที่ 18 เดือนธันวาคม 2555

ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมยังได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นประเภทนิคมอุตสาหกรรมในบางส่วน และเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นบางส่วนทับซ้อนกันอยู่

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

ความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้

- 1) ผังเมืองรวมชุมชนบางปะกง
- 2) ผังเมืองรวมชุมชนพานทอง - หนองตำลึง จังหวัดชลบุรี

ซึ่งใช้เวลา 7 ปี 8 เดือนฉบับหนึ่ง และ 6 ปี 1 เดือนอีกฉบับหนึ่งตามลำดับ นับแต่วันที่คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางแผนและจัดทำผังเมืองได้มีการประชุมในประเด็นผังเมืองนั้นๆ จนถึงวันที่ถูกประกาศบังคับใช้

ส่วนรายละเอียดการจัดทำผังอื่นยังไม่มีข้อมูล

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

#### **กรมโยธาธิการและผังเมือง**

จากการตรวจสอบพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตพบว่า พื้นที่โครงการนิคมอุตสาหกรรมอมตะนครที่ 2 ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมจังหวัด 2 จังหวัด และผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน 3 ผัง ดังนี้

1. ผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา อยู่ในพื้นที่ตำบลบางฝ้าง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชุมชน(สีชมพู) อยู่ในขั้นตอนคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ปัจจุบันประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2554 ถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2559)
2. ผังเมืองรวมจังหวัดชลบุรี กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลบางนาง ตำบลเกาะลอย ตำบลบ้านเก่า อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) อยู่ในขั้นตอนคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ปัจจุบันประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2558)

3. ผังเมืองรวมชุมชนบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตำบลบางฝั้ว อำเภอบางปะกง เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) (ปัจจุบันประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2554 ถึงวันที่ 26 เมษายน 2559)

4. ผังเมืองรวมชุมชนพานทอง - หนองตำลึง จังหวัดชลบุรี กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้พื้นที่ตำบลบ้านเก่า ตำบลบางนาง อำเภopanทอง เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) อยู่ในขั้นตอนเตรียมประกาศราชกิจจานุเบกษา

5. ผังเมืองรวมเมืองชลบุรี กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้พื้นที่ตำบลเกาะลอย อำเภopanทอง เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) (ปัจจุบันประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2558)

พื้นที่บางส่วนซ้อนทับกับพื้นที่ชุ่มน้ำภาคตะวันออกตอนปลายลุ่มน้ำบางปะกง - คลองหลวง ประเภทที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood Plain) บริเวณ ตำบลบางฝั้ว จังหวัดฉะเชิงเทรา และตำบลเกาะลอย และตำบลบางนาง จังหวัดชลบุรี

เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีข้อมูลรายละเอียดโครงการในเชิงลึกจึงไม่สามารถให้ความเห็นได้อย่างเด่นชัด ซึ่งหลักวิชาการด้านผังเมืองจำเป็นต้องมีข้อมูลดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากผังเมืองรวมจังหวัดและผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน กำหนดให้พื้นที่โครงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร แห่งที่ 2 และบริเวณข้างเคียงเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) จึงเห็นว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมควรสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ผังกำหนดและควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบการบำบัดและระบายน้ำเสียจากโรงงานแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ในกิจกรรมโรงงานผลกระทบที่จะมีต่อแอมัลรับน้ำตามธรรมชาติในพื้นที่ที่เป็นที่ราบลุ่มเพื่อมิให้เกิดน้ำท่วม การสูญเสียพื้นที่การเกษตร ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนด้านการใช้สาธารณูปโภค - สาธารณูปการ รวมถึงเรื่องมลพิษทางอากาศ ฝุ่น ควัน คุณภาพของน้ำและดิน ผลกระทบด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม กล่าวคือ เมื่อพื้นที่ดังกล่าวได้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตไว้แล้ว การพัฒนาใดๆก็ควรเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับข้อกำหนดนั้นๆ

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการแจ้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาต่อการ

ประกาศ การอนุมัติโครงการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นข้อห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียบร้อยแล้ว

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีข้อเสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) แจ้งสาระสำคัญของผังเมืองที่ครอบคลุมพื้นที่โครงการทั้งหมด ที่ประกาศใช้บังคับแล้ว และผังเมืองที่อยู่ระหว่างรอประกาศใช้บังคับ ซึ่งมีการกำหนดการใช้ที่ดินและข้อห้ามกิจกรรมในการใช้ที่ดินนั้นๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต อันเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยแจ้งต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาต่อการประกาศ การอนุมัติโครงการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นข้อห้ามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

2)ใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินในพื้นที่ ในช่วงที่ผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการรอการประกาศใช้บังคับ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่มิให้มีกิจกรรมที่เป็นข้อห้ามและก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน

คำร้องเลขที่ 189/2554<sup>11</sup>

เรื่อง โครงการนิคมอุตสาหกรรมระยอง อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผังเมืองรวมจังหวัดระยองได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยที่ระหว่างดำเนินการยังไม่เสร็จ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยองยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่จากการตรวจสอบพื้นที่โครงการขอจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมระยอง(บ้านค่าย) ของบริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) พบว่าตั้งอยู่ในเขตผังเมือง

<sup>11</sup> หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท 0711.3/5586 ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรที่ สม 0003/980 ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1073/2555 ลงวันที่ 17 เดือนธันวาคม 2555

รวมจังหวัดระยองในบริเวณที่ดินหมายเลข 4.1 กำหนดให้ใช้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิดและจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวง และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน และบริเวณที่ดินหมายเลข 6.4 กำหนดให้ใช้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการอนุรักษ์และรักษาสีเขียวแวดล้อม สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้น ห้ามให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด (1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิดและจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวง และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

กรณีที่ผังเมืองอยู่ระหว่างรอประกาศใช้บังคับ และมีข้อห้ามการจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมแต่มีการเตรียมการพัฒนาโครงการนิคมอุตสาหกรรม โดยที่ไม่ไปพัฒนาในพื้นที่สีม่วง แต่กลับพัฒนาในพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทเกษตรกรรม เช่น พื้นที่โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมระยอง (บ้านค่าย) อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง

### ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

**กรมโยธาธิการและผังเมือง** ได้มีการจัดประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดและคณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด โดยที่ประชุมมีมติให้นำผังเมืองรวมจังหวัดระยองมาปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงที่เริ่มดำเนินการวางผังไปมาก ทำให้ร่างผังเมืองรวมจังหวัดอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมถึงโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลและต้องมีความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา และให้กรมโยธาฯออกประกาศกรมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ตั้งของกิจการบางประเภทที่เห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อภาพรวมของจังหวัดมาควบคุมพื้นที่จังหวัดระยอง ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงบังคับใช้ไปพลางก่อน และเสนอให้จัดทำร่างกฎกระทรวงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี



## สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังนี้

1) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรส่งรายละเอียดร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยอง และร่างข้อกำหนดผังเมืองและคำอธิบายที่เข้าใจต่อการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติต่อหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดระยอง เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อห้าม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณาอนุมัติอนุญาต และการให้ความเห็นเพื่อป้องกันมิให้มีการพัฒนาที่ขัดแย้งกับผังเมืองในอนาคต และควรประสานงานกับท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เพื่อให้มีการนำร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมาเป็นแนวทางจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เพื่อให้มีมาตรการป้องกันการพัฒนาที่ขัดต่อผังเมืองและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ในระหว่างที่ร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยองรอประกาศใช้บังคับ

2) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์และข้อห้ามการจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางตามร่างผังเมืองที่รอประกาศ เพื่อให้เกิดการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมือง ตามนัยมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

คำร้องเลขที่ 554/2554<sup>12</sup>

เรื่อง โครงการเขตอุตสาหกรรม อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดปราจีนบุรี รวมพื้นที่เป็นจำนวน 4,762.362 ตารางกิโลเมตร โดยจัด

<sup>12</sup> หนังสือสำนักโยธาธิการและผังเมือง ที่ปจ 0022.2/64 ฉบับลงวันที่ 10 มกราคม 2556

หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0405 (ลง 1) / 13058 ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2554

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ที่ ปจ 0020.2/1918 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2554

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 07711.7 / 3476 ฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม 2555

ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547 และตามกรอบแผนปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กรมโยธาธิการจะต้องเสนอร่างประกาศผังเมืองรวมจังหวัดดังกล่าวให้แก่รัฐมนตรีเพื่อลงนาม และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไปภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 แต่กลับมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ซึ่งเป็นระยะเวลา ประมาณ 7 ปีกับ 9 เดือนในการดำเนินการ

ผู้ร้องในนาม “กลุ่มรักษ์เขาใหญ่” อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 ถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรียกร้องขอให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบกรณีที่บริษัท เมโทรอินดัสเทรียล ปาร์ค จำกัด ได้ว่าจ้างบริษัท เทคนิคสิ่งแวดล้อมไทย จำกัด ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขตอุตสาหกรรม ในพื้นที่จำนวน 5,000 ไร่ ซึ่งครอบคลุมหลายตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดปราจีนบุรี และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามร่างผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีปัจจุบันได้อยู่ในชั้นตอนที่ 14 โดยร่างผังเมืองดังกล่าว ห้ามการก่อสร้างโรงงานใดๆ ในเขตพื้นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม การที่บริษัทฯ ดำเนินการว่าจ้างบริษัทหนึ่งเพื่อดำเนินการจัดทำ EIA จึงขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง ทั้งนี้ รัฐบาลก็ได้ทุ่มเททั้งบุคลากรและงบประมาณจำนวนมากเพื่อจัดทำผังเมืองรื้อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตรงเต็มตามศักยภาพของพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ บริเวณที่ก่อสร้างเขตอุตสาหกรรมของบริษัทเมโทรอินดัสเทรียล ปาร์ค จำกัด ยังเป็นบริเวณที่เป็นทางน้ำไหล ซึ่งการสร้างเขตอุตสาหกรรมจะส่งผลให้ทางน้ำแคบลงเมื่อมีการถมกั้นลิ่งเพื่อก่อตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงที่อำเภอเมือง อำเภอประจันตคาม อำเภอศรีมหาโพธิ์ และอำเภอกบินทร์บุรี มีความเสี่ยงต่อน้ำท่วมมากขึ้น ทำให้ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

ความล่าช้าในการประกาศร่างผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี อันทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

กรมโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดปราจีนบุรี ชี้แจงข้อเท็จจริงว่าร่างผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี อยู่ระหว่างการดำเนินการในชั้นตอนที่ 14 (กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำร่างกฎกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้ว) และกรณีโครงการของบริษัท เมโทรอินดัสเทรียล ปาร์ค จำกัด นั้นตั้งอยู่

ในที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขวามีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) บริเวณหมายเลข 5.10 ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีขอให้ชะลอการอนุมัติการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือเขตประกอบการอุตสาหกรรมจนกว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีจะมีผลบังคับใช้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มเครือข่ายพลเมืองปกป้องแผ่นดินถิ่นเกิดและเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกจังหวัดระยอง จังหวัดปราจีนบุรีและเครือข่ายอนุรักษ์วิถีเกษตรกรรม จังหวัดสระบุรี จำนวนประมาณ 150 คน ได้เข้ามายื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีให้เร่งประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดระยอง จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระบุรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0405 (ลน 1) / 13058 ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2554) และสืบเนื่องจากหนังสือดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีก็ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีชี้แจงว่าได้แจ้งให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปราจีนบุรี และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการแล้ว (หนังสือศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรีที่ ปจ 0016.3/504 ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขที่รับ 1388 ลงวันที่ 16 มกราคม 2555)

หลังจากที่มีการเร่งรัดจากสำนักนายกรัฐมนตรีให้ประกาศผังเมืองรวมจังหวัดนี้ กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือชี้แจงต่อนายกรัฐมนตรีว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการตรวจสอบ แก้ไขร่างกฎกระทรวงฯตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเสร็จแล้วและได้จัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง

### **สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

ปัจจุบันคำร้องอยู่ระหว่างการตรวจสอบของอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

**คำร้องเลขที่ 575/2555<sup>13</sup>**

<sup>13</sup> บันทึกข้อความถึงนายอำเภอบ้านโพธิ์ ที่ ฉช 0517.1/- ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2555

## เรื่อง โครงการทำเทียบเรือ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับโครงการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประจำสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 ได้พิจารณาอนุญาตให้ บริษัท อีสเทิร์นทีพีเค แควปิตอล จำกัด ปลูกสร้างท่าเทียบเรือขนส่งสินค้า รถมึงแม่น้ำบางปะกง ในพื้นที่ตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นการอนุญาตที่ไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ และผู้ร้องเห็นว่าการก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

ความล่าช้าในการจัดทำผังเมือง ซึ่งอยู่ในขั้นตอนเสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนามซึ่งอยู่ในขั้นตอนเสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนาม (เดือนธันวาคม 2555) \*ปัจจุบันมีการประกาศบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2556

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เห็นควรให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการดังนี้

1. มีหนังสือถึงหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโครงการต่างๆ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อแจ้งสาระสำคัญและข้อกำหนดการใช้พื้นที่ผังเมืองที่ประกาศบังคับใช้แล้ว และผังเมืองที่อยู่ระหว่างรอประกาศใช้บังคับ ซึ่งมีกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อห้ามกิจกรรมการใช้ที่ดินนั้นๆ เพื่อหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประกอบในการพิจารณา อันเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้แสดงความคิดเห็นในร่างผังเมือง และเป็นการอุดช่องว่างในพื้นที่ที่ไม่มีผังเมืองบังคับใช้หรืออยู่ระหว่างรอการประกาศใช้

---

หนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 0003/2814 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2556

รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 723/2556

2. ใช้อำนาจตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินในพื้นที่ซึ่งผังเมืองอยู่ระหว่างการรอประกาศใช้บังคับ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่มิให้มีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สอดคล้องกับข้อกำหนดผังเมืองที่จะประกาศใช้

**คำร้องเลขที่ 7/2556<sup>14</sup>**

**เรื่อง โครงการสวนอุตสาหกรรมชัยโย จังหวัดชลบุรี**

**ข้อเท็จจริงโดยสรุป**

วันที่ 25 ธันวาคม 2555 ชมรมสร้างสันติสุข เครือข่ายสมัชชาประชาชนคนรักโลก ได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนว่า บริษัท ชัยโย อินดัสเตรียล ปาร์ค จำกัด มีโครงการพัฒนาจัดสรรพื้นที่เพื่อพัฒนาโครงการสวนอุตสาหกรรมชัยโย ในพื้นที่หนองอิรุณ อำเภอบ้านบึง และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 1,340.40 ไร่ โดยประชาชนมีความกังวลว่า พื้นที่ที่ตั้งโครงการอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เกิดผลกระทบทางลบแก่วิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของชุมชน และผังเมืองชลบุรีได้กำหนดให้อำเภอบ้านบึงและอำเภอนองใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม โครงการสวนอุตสาหกรรมชัยโยจึงขัดแย้งกับข้อกำหนดการใช้ที่ดินโดยตรง

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556 บริษัท ชัยโย อินดัสเตรียล ปาร์ค จำกัด ได้ส่งหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชน ว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกตามนโยบายของภาครัฐและร่างกฎกระทรวงซึ่งกำหนดว่าพื้นที่ที่จัดตั้งโครงการสวนอุตสาหกรรมชัยโยอยู่ในเขตที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมนั้น ยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย รวมถึงโครงการยังมิได้ดำเนินการใดๆ ยังอยู่ระหว่างการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

<sup>14</sup> หนังสือร้องเรียน เครือข่ายสมัชชาประชาชนคนรักโลก ที่ สร้างสันติสุข 006/2555 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2555  
หนังสือชี้แจง บริษัท ชัยโย อินดัสเตรียล ปาร์ค จำกัด ที่ SIP\_/01 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556  
หนังสือแจ้งข้อมูล สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ 0022/390 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2556  
หนังสือชี้แจง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ อก 5103.1.1/806 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 การนิคมอุตสาหกรรมได้ส่งหนังสือชี้แจงถึงคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนว่า การจัดตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมชัยโย จังหวัดชลบุรี ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา ทั้งนี้หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งโครงการดังกล่าว การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่อย่างรอบด้านและต้องอยู่ในบริเวณที่ไม่ขัดต่อนโยบายการใช้ที่ดินตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นต้น รวมถึงจะต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินโครงการ อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทโครงการที่เข้าข่ายต้องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ด้วย

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

ความล่าช้าในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน จำนวน 2 ผัง คือผังเมืองรวมเมืองบ้านบึง อยู่ในขั้นตอนการเตรียมประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผังเมืองรวมชุมชน ห้วยกุญแจ – หนองไผ่แก้ว อยู่ในขั้นตอนเตรียมประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดชลบุรี

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

#### **สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี**

ได้ทำการแจ้งข้อมูลว่า ร่างผังเมืองจังหวัดชลบุรีได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นที่ตั้งโครงการสวนอุตสาหกรรมชัยโย เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ จำเป็นต้องมีเอกสาร/ข้อมูลประกอบการตรวจสอบ โดยเฉพาะสำเนาโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 และแผนที่แนบผังบริเวณที่จะดำเนินการพร้อมทั้งจุดยึดโยงที่ชัดเจนแต่ทั้งนี้ยังไม่มีมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดชลบุรี อยู่ในขั้นตอนเตรียมนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบ

### **สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

ปัจจุบันคำร้องอยู่ระหว่างการตรวจสอบของอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คำร้องเลขที่ 125/2556<sup>15</sup>

เรื่อง การประกอบกิจการโรงงานในพื้นที่สีเขียว จังหวัดสมุทรสาคร

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานให้แก่

- 1) บริษัท พี เค รีไซเคิล จำกัด
- 2) บริษัท เอ็ม ซี ที รอยัล วูด จำกัด
- 3) บริษัท ฟิวเจอร์ อลูมิเนียม แอนด์ ซัพพลาย จำกัด และ
- 4) บริษัท มหาเจริญการทอ จำกัด

ในพื้นที่ ตำบลยกกระบัตร อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร โดยกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานให้แก่บริษัททั้งสี่ดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือความเห็นของประชาชนไม่ได้ถูกนำไปประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต หรือการประกอบกิจการโรงงานได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้พื้นที่ตั้งโรงงานตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียวตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ...

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

ความล่าช้าในการออกประกาศ (ร่าง) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในระหว่างขั้นตอนที่ 16 คือ เสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีลงนามทั้งนี้ โรงงานของบริษัททั้ง 4 ตั้งอยู่ในพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งห้ามการประกอบกิจการโรงงานทุกชนิด และแม้ร่างกฎกระทรวงฯ จะถูกประกาศมาในภายหลัง โรงงานเหล่านี้ก็จะต้องด้วยบังคับตามกฎกระทรวงเนื่องจากกฎหมายผังเมืองไม่มีผลย้อนหลัง และการตั้งโรงงานดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน

<sup>15</sup> หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/755 ฉบับลงวันที่ 20 มีนาคม 2556  
หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/756 ฉบับลงวันที่ 20 มีนาคม 2556  
หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่ สค 0022/799 ฉบับลงวันที่ 29 มีนาคม 2556

## ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง

### กรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรสาคร

ชี้แจงว่า ร่างผังเมืองรวมชุมชนบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาครกำหนดพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งโรงงานนั้น อยู่บริเวณหมายเลข 4.47 กำหนดไว้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) แต่ขณะนี้ อยู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับร่างกฎกระทรวงดังกล่าว จึงยังไม่มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับตามกฎหมาย การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายผังเมือง และหากต่อมามีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนบ้านแพ้วแล้ว การประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการก่อนการประกาศก็จะถือว่ามีการใช้ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจึงได้รับยกเว้นตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัจจุบันคำร้องอยู่ระหว่างการตรวจสอบของอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คำร้องเลขที่ 151/2556<sup>16</sup>

เรื่อง โรงไฟฟ้าพลังงานชีวมวล จังหวัดนครศรีธรรมราช

### ข้อเท็จจริงโดยสรุป

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสัง มีมติเห็นชอบให้มีการดำเนินการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานชีวมวลของบริษัททุ่งสัง กรีน จำกัด ในพื้นที่หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งสัง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชน มีประชาชนอยู่หนาแน่น ทั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำและระบบชลประทานของชุมชน การดำเนินการดังกล่าวไม่มีการชี้แจงผลกระทบ หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ทั้งการดำเนินการ

<sup>16</sup> หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/1535ฉบับลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่ นศ 0022/1587 ฉบับลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2556

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 238-239/2555 ลงวันที่ 30 เดือนกรกฎาคม 2557



ก่อสร้างได้ส่งผลกระทบต่อบ่อน้ำดื่มของคนในพื้นที่และการปรับสภาพพื้นที่โดยใช้รถบรรทุกก็ได้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและเสียงต่อชุมชน ทั้งที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

ความล่าช้าในการออกประกาศ(ร่าง)กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. ... (อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ดินบริเวณพื้นที่พิพาทเป็นประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีชาวทแยงเขียว) ห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการโรงงานทุกประเภท

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

#### **กรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครราชสีมา**

ชี้แจงว่า เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าพิพาทไม่อยู่ในเขตประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวม จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แม้จะเป็นพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. ... แต่ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการประกาศบังคับใช้

#### **อนุกรรมการด้านสิทธิชุมชน**

เห็นว่า การเลือกสถานที่ตั้งโครงการเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึง และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. ... กำหนดให้ที่ดินบริเวณพื้นที่โครงการเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อม และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกจำพวก ยกเว้นโรงงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง ซึ่งโรงงานผลิตไฟฟ้าไม่ได้เป็นโรงงานที่กำหนดตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น พื้นที่โครงการจึงต้องห้ามการประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้า ซึ่งการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมาได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามกฎหมายแล้ว และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครราชสีมาได้มีบันทึกแจ้งท้องถิ่น เพื่อประชาสัมพันธ์และแจ้งว่ากำลังจะประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

แล้ว การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับสิทธิของประชาชนซึ่งมีความผูกพันโดยตรงต่อการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ จึงเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

### (3) การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมือง

คำร้องเลขที่ 385/2556<sup>17</sup>

เรื่อง โรงไฟฟ้าชีวมวล ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอบินทร์บุรี จังหวัดปทุมธานี

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประชาชนคัดค้านและขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการขั้นตอนออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า จากเชื้อเพลิงชีวมวล กำลังการผลิต 9.9 เมกะวัตต์ ของบริษัท เค เอส มาร์เก็ตติ้ง อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ในพื้นที่บ้านหลังเขา หมู่ที่ 3 ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอบินทร์บุรี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปทุมธานี พ.ศ. 2555 โดยชาวบ้านในนามชมรมคนรักเขาไม้แก้วได้มีการร้องเรียนคัดค้านการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวต่อสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 และหลังจากที่โรงงานดังกล่าวได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้วนั้น ก็ได้มีการเข้าร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้างกล่าวอีกครั้งหนึ่งในนามกลุ่มรักเขาไม้แก้ว ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2556 ณ ที่ว่าการอำเภอบินทร์บุรี จังหวัดปทุมธานี โดยขอให้มีการทำประชาคมใหม่

### ประเด็นปัญหาผังเมือง

<sup>17</sup> หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0706/444 ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม 2557

หนังสือศาลากลางจังหวัดปทุมธานี ที่ ปจ 0022.2/13357 ฉบับลงวันที่ 6 ธันวาคม 2556

หนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ ออก 0315(2)/14524 ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม 2556

หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว ที่ ปจ 71001/761 ฉบับลงวันที่ 31 ตุลาคม 2556

เป็นกรณีที่มีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 ประกาศบังคับใช้ 2 พฤศจิกายน 2555 กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ห้ามมิให้ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

#### **กรมโยธาธิการและผังเมือง**

กรณีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายผังเมืองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 ซึ่งวางหลักไว้ว่า “ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองร่วนนั้น ยกเว้นกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว” และการพิจารณาว่ากรณีอย่างใดจะถือได้ว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเป็นหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติสรุปได้ดังนี้

(1) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อน จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่า ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ หรือ

(2) ถ้าเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อนย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ แต่ต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ สำหรับการดำเนินการบางเรื่องที่คาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับ โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นก่อนได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้น ย่อมถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนแล้วเช่นกัน และสำหรับกรณีโครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลฯ ที่ตั้งอยู่ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม บริเวณหมายเลข 4.40 ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 และเมื่อข้อเท็จจริง

ปรากฏว่ายังไม่มีการอนุญาตในระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องประการใดก่อนวันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ จึงถือไม่ได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 การอนุมัติอนุญาตจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎกระทรวงฯ ข้อ 11(1) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ห้ามประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2556 ซึ่งเป็นการอนุญาตภายหลังจากกฎกระทรวงฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นการอนุญาตที่ขัดกับกฎกระทรวงฯ และตามมาตรา 27 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงไม่สามารถกระทำได้ หากปรากฏว่าการพิจารณาอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมายผังเมือง มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และตรวจสอบแล้วพบว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินฝ่าฝืนกฎกระทรวงฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยนำเรื่องดังกล่าวไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้

### จังหวัดปราจีนบุรี

โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลของบริษัท เค เอส มาร์เก็ตติ้ง อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ตั้งอยู่ในบริเวณหมู่ที่ 3 บ้านหลังเขา ตำบลเขาไม้แก้ว ซึ่งอยู่ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม บริเวณหมายเลข 4.40 ตามกฎกระทรวงฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. 2555 โดยกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นข้อห้ามของที่ดินประเภทนี้

หน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำกับดูแลพื้นที่ (องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว) ยังไม่มีการอนุญาตให้ดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขณะนี้ โครงการโรงไฟฟ้ากำลังดำเนินการปรับสภาพพื้นที่

### กรมโรงงานอุตสาหกรรม

1 กรกฎาคม 2553 บริษัท เค เอส มาร์เก็ตติ้ง อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า จากเชื้อเพลิงชีวมวล กำลังการผลิต 9.9 เมกะวัตต์ ต่ออุตสาหกรรมจังหวัดปราจีนบุรี

24 มิถุนายน 2553 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเขาไม้แก้ว มีหนังสือแจ้งมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อนุญาตให้บริษัทฯ เข้าดำเนินการก่อสร้างโรงงาน

28 ธันวาคม 2554 จังหวัดปราจีนบุรี ส่งเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัทฯ พร้อมความเห็นควรอนุญาต ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณา

14 กันยายน 2555 กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหนังสือถึงจังหวัดให้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อคัดค้านและแนวทางแก้ไข กรณีกลุ่มรักษ์เขาไม้แก้วร้องเรียนคัดค้านการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัทฯ

17 กันยายน 2555 จังหวัดปราจีนบุรีมีหนังสือแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าได้ดำเนินการตรวจสอบโครงการเกี่ยวกับข้อคัดค้าน เรื่องการทำประชาคม มีความถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับแนวทางแก้ไขจังหวัดได้จัดประชุมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับกลุ่มรักษ์เขาไม้แก้วและประชาชนในพื้นที่บางส่วนของคัดค้าน จนเป็นที่เข้าใจดีแล้ว

สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 5 กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้สรุปเรื่องราวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาอนุญาตโรงงานบางประเภทที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้มีมติอนุญาต และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมทราบแล้ว

28 กุมภาพันธ์ 2556 กรมโรงงานอุตสาหกรรมส่งเอกสารและข้อเท็จจริง ถึงสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อพิจารณาอนุญาต

7 พฤษภาคม 2556 สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีหนังสือแจ้งมติกกพ.เห็นชอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัทฯ พร้อมลงนามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกเลขทะเบียนใบอนุญาตและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฯ พร้อมทั้งจ่ายใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน

18 กรกฎาคม 2556 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปราจีนบุรีมีบันทึกแจ้งกระทรวงอุตสาหกรรม กรณีกลุ่มรักษ์เขาไม้แก้ว เข้าร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในวันที่ 15 กรกฎาคม 2556 ที่ว่าการอำเภออินทร์บุรี เรียกร้องให้มีการทำประชาคมใหม่ ซึ่งที่ประชุมขอให้ทางอำเภอดำเนินการประสานขอความร่วมมือส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินการ แต่ขณะนั้นกรมโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่ได้รับการประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

### องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว สมัยวิสามัญ ที่ 2 ครั้งที่ 2/2556 วันที่ 26 มิถุนายน 2556 ได้มีการเสนอให้ทบพนมติการประชุมสภาสมัยวิสามัญที่ 1 ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2553 กรณีที่สภาฯมีมติเห็นชอบให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลของบริษัทฯ แต่ไม่มีการลงมติในเรื่องดังกล่าว

ตามมติที่ประชุมสภาฯ สมัยวิสามัญที่ 1 ครั้งที่ 2/2553 วันที่ 24 มิถุนายน 2553 มีมติให้บริษัทฯ ดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมถึงต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้านของทุกหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งทางบริษัทฯได้ส่งเอกสารที่อ้างว่าเป็นการทำประชาคมหมู่บ้านโดยทางบริษัทฯเป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งผลการประชุมประชาคมดังกล่าวไปยังอุตสาหกรรมจังหวัดปราจีนบุรีแล้วเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2554

### สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัจจุบันคำร้องอยู่ระหว่างการตรวจสอบของอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(4) ช่วงผังหมดอายุ และผังเมืองใหม่ยังไม่ประกาศบังคับใช้ ในระหว่างนั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมืองเก่า หรือขัดกับผังเมืองใหม่ที่ยังไม่ประกาศ

คำร้องเลขที่ 235/2553<sup>18</sup>

เรื่อง สถานีบริการปั๊มก๊าซเชื้อเพลิง LPG ชุมชนหนองหลวงพัฒนา อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

<sup>18</sup> รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 350/2555 ลงวันที่ 9 เดือนกรกฎาคม 2555

บริษัท บีพีเจ กรุ๊ป 1996 จำกัด ได้ก่อสร้างสถานีสถานีบริการปั๊มก๊าซเชื้อเพลิง LPG โดยติดตั้งถังเก็บและจ่ายก๊าซรถยนต์แบบฝังอยู่ใต้ดินตำบลเขาท่าพระ (บ้านกล้วย) อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท

ชุมชนเห็นว่าการก่อสร้างสถานีสถานีบริการปั๊มก๊าซในเขตชุมชนจะก่อให้เกิดมลภาวะด้านกลิ่นและเสียง ตลอดจนการระเบิดลูกใหม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดอันตรายต่อประชาชน

### **ประเด็นปัญหาผังเมือง**

การประกอบกิจการที่ต้องห้ามตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 424 (พ.ศ.2542) ซึ่งสิ้นสุดการใช้บังคับแล้ว ปัจจุบันผังเมืองรวมอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบรายละเอียดทางข้อกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

### **ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นปัญหาผังเมือง**

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชัยนาท ได้ชี้แจงว่า ที่ดินที่มีการประกอบกิจการสถานีสถานีบริการปั๊มก๊าซเชื้อเพลิง LPG ของบริษัท บีพีเจ กรุ๊ป 1996 จำกัดนั้น อยู่ในเขตผังเมืองรวมชัยนาท ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 424 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ซึ่งตามข้อกำหนดในกฎหมาย ข้อ 8(2) ได้กำหนดข้อห้ามการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นสถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ทั้งนี้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้สิ้นสุดการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2549 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุงผัง ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบรายละเอียดทางข้อกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

### **สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

สถานีสถานีบริการก๊าซที่บรรจุก๊าซตามกรณีร้องเรียนมีลักษณะการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนใกล้เคียง ซึ่งต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่กลับไม่มีการดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สมควรที่จะกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

คำร้องเลขที่ 632/2555<sup>19</sup>

เรื่อง การถมดินและก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

มีการประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี – วารินชำราบ 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 หมดอายุการขยายระยะเวลาใช้บังคับในวันที่ 15 เมษายน 2553 และการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองยังไม่แล้วเสร็จ จึงขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกหนึ่งปี เป็นครั้งที่ 2 และสิ้นสุดการใช้บังคับในวันที่ 15 เมษายน 2554

วันที่ 22 พฤศจิกายน 2555 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานผังเมือง เข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือเรื่อง ผังเมืองรวมอุบลราชธานี – วารินชำราบ และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อทดแทนผังเมืองรวมอุบลราชธานี – วารินชำราบ ที่หมดอายุการใช้บังคับไปพลางก่อน

วันที่ 5 มีนาคม 2556 มีการประชุม ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีราษฎรร้องเรียนว่า มีการถมดินและก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้าของบริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด ห้างโฮมโปรดักส์ เซ็นเตอร์ และห้างไทวัสดุ บริเวณถนนเลียงเมือง ตำบลแจระแม อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นและการชี้แจงมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

มีการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี – วารินชำราบ เพื่อร่วมกันพิจารณาผังร่างและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในวันที่ 14 มีนาคม 2556

ประเด็นปัญหาผังเมือง

มีการถมดินและก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ในระหว่างการจัดทำผังร่างและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

<sup>19</sup> หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ที่ มท 0706/1789

หนังสือเชิญประชุมคณะทำงานดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมอุบลราชธานี – วารินชำราบ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ที่ 0020.4/ว 1984 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555

หนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชน ถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ที่ สม 0003/667 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2556



## สรุปผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัจจุบันคำร้องอยู่ระหว่างการตรวจสอบของอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### 3.2.2 ประเด็นปัญหาผังเมืองที่ได้รวบรวมจากสื่อสาธารณะ<sup>20</sup>

นอกจากประเด็นปัญหาผังเมืองที่ประชาชนได้ยื่นคำร้องมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วนั้น ยังมีประเด็นปัญหาผังเมืองที่ปรากฏตามสื่อสาธารณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์และประเด็นปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น และมีแนวโน้มที่จะขยายวงกว้างออกไปในอนาคต ในที่นี้ขอยกตัวอย่างปัญหากรณีการนำผังเมืองกลับมาทบทวน หรือการแก้ไขร่างผังเมืองใหม่ โดยอ้างเหตุเพื่อการรองรับโครงการขนาดใหญ่ ตามนโยบายรัฐบาล และการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ.2558

#### กรณีผังเมืองประกาศไปแล้วและอยู่ระหว่างทบทวนใหม่

|            |                                                                             |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| สิงห์บุรี  | จะขอเพิ่มพื้นที่อุตสาหกรรม                                                  |
| ปราจีนบุรี | จะขอขยายพื้นที่เขตอุตสาหกรรมใน อำเภอกบินทร์บุรี จากพื้นที่สีเขียวเป็นสีม่วง |

#### ตัวอย่างการยื่นคำขอแก้ไขร่างผังเมืองใหม่

##### ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

|           |                                                                         |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|
| บุรีรัมย์ | ต้องการจะให้สร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่ได้ |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|

<sup>20</sup> [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1370844172](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1370844172)

<http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9560000004814>

[http://www.thannews.th.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=191167:76-&catid=128:-real-estate-&Itemid=478#.UwMdAPmSypo](http://www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=191167:76-&catid=128:-real-estate-&Itemid=478#.UwMdAPmSypo)

|            |                                                                                                                                                         |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| มหาสารคาม  | ต้องการให้ลดความเข้มข้นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้พัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดไปสู่อุตสาหกรรมสีเขียว ให้ตั้งโรงงานไฟฟ้าพลังงานทดแทนได้                           |
| อำนาจเจริญ | ขอปรับให้นโยบายรัฐในการเข้าสู่เออีซี จะยกระดับจุดผ่อนปรนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรบริเวณบ้านยักษ์คุ และสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานทดแทนในบางพื้นที่ได้           |
| มุกดาหาร   | ปรับให้สอดคล้องนโยบายโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดมุกดาหาร                                                                                       |
| กาฬสินธุ์  | ขอเพิ่มพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมเกษตรและโรงงานอุตสาหกรรมด้านโรงงานไฟฟ้าพลังชีวมวล และให้มีการจัดสรรที่ดินในพื้นที่สีเขียว ให้สร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตรได้ |
| ศรีสะเกษ   | เตรียมพื้นที่ไว้รองรับโครงการเมืองใหม่ช่องสะงำ รองรับการค้ากับเออีซี                                                                                    |

#### ภาคกลาง

|           |                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| สมุทรสาคร | รองรับการขยายการลงทุนเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น หลังเกิดน้ำท่วมใหญ่ปี 2554                                                                                                                                                                        |
| นครพนม    | ต้องการเปิดการพัฒนาให้รับกับการก่อสร้างสะพานแม่น้ำโขงแห่งที่ 3                                                                                                                                                                                |
| กำแพงเพชร | ให้ปรับเปลี่ยนพื้นที่สีผังเมืองใหม่ให้เป็นปัจจุบัน เช่น สีเขียว สีน้ำตาลอ่อน สีม่วง และให้ยกเลิกความสูงสร้างอาคารได้ไม่เกิน 16 เมตร ในพื้นที่สีเขียว และยกเลิกความสูงอาคารไม่เกิน 12 เมตร และขอให้สร้างโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนในพื้นที่เกษตรกรรม |
| สุโขทัย   | ขอปรับปรุงใหม่ให้การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายระเบียบเศรษฐกิจแนวตะวันตก-ตะวันออก การเปิดเออีซี และโครงการรถไฟความเร็วสูง                                                                                                                           |

#### ภาคตะวันออก

|        |                                                                                                                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชลบุรี | ให้เพิ่มมาตรการด้านผังเมืองในการรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันปัญหาอุทกภัย เช่น กำหนดให้มีพื้นที่โล่ง พื้นที่แหล่งน้ำ แนวน้ำท่วมหลาก รองรับการใช้งานและที่อยู่อาศัยที่มากขึ้น |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## ภาคตะวันตก

|     |                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ตาก | ขอยกร่างข้อกำหนดใหม่รับเมืองที่เปลี่ยนไปมาจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจการค้าชายแดนในพื้นที่ 3 อำเภอคือ แม่สอด พบพระ และแม่ระมาด อีกทั้งโครงการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด พื้นที่ 5,600 ไร่ ในตำบลแม่ปะ และท่าสายลวด และเปิดเออีซี |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## ภาคใต้

|              |                                                                                                                                                                      |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ปัตตานี      | ขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่สีเขียว เช่น อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอหนองจิก และ อำเภอโคกโพธิ์ ให้มีการพัฒนาได้มากขึ้น                                        |
| สงขลา        | เพิ่มมาตรการวางผังเมืองให้ครอบคลุมมากขึ้น เช่น เขตสร้างที่อยู่อาศัยไม่กีดขวางทางน้ำไหล แนวป้องกันน้ำท่วม เพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วมซ้ำซาก การขยายตัวของเมืองและเปิดเออีซี |
| สตูล         | จะขอให้พิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ รองรับกับการเปิดเออีซี และโครงการขนาดใหญ่ เช่น ท่าเรือปากบารา สนามบินเชิงพาณิชย์จังหวัดสตูล                                   |
| สุราษฎร์ธานี | ขอปรับปรุงผังใหม่ทั้งหมด รับบ้านจัดสรรที่เกิดขึ้นมาก และการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ที่ อำเภอดอนสัก และเกาะพะงัน                                                       |

### 3.2.3 การจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองจากเอกสารผังเมืองที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารวบรวมเอกสารผังเมือง ทั้งเอกสารการวิเคราะห์จัดทำผังเมือง กฎกระทรวงผังเมืองรวม แผนที่และแผนผังต่างๆ จากกรณีพื้นที่ซึ่งมีการร้องเรียนปัญหาเรื่องผังเมือง และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองที่คณะทำงานเคยได้เข้าร่วมทำงานด้วย สรุปประเด็นปัญหาผังเมืองที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้ดังนี้

#### 1) ด้านกระบวนการ

ผังเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการทำงาน 3 ส่วน คือ กระบวนการทำงานทางเทคนิค กระบวนการมีส่วนร่วม และกระบวนการทางกฎหมายในทางปฏิบัติ การทำงานทั้งสามกระบวนการจะ

ดำเนินการควบคู่กันไป กล่าวคือ การเริ่มต้นทำงานกระบวนการทางเทคนิคในการสำรวจกำหนดเขตผัง ซึ่งเป็น การมีส่วนร่วมทางเทคนิคนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องมีการประชุม คณะอนุกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อมีการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำผังร่างให้คณะอนุกรรมการฯ และคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้ความเห็น ก็จะต้องจัดการประชุมรับฟัง ความคิดเห็นประชาชน และเมื่อจัดทำผังร่างแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายคือ ผ่าน ความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง และติดประกาศพร้อมข้อกำหนด การพิจารณาคำร้อง และ ขั้นตอนต่อจากนี้เป็นขั้นตอนการตรวจและพิจารณาตามขั้นตอนการออกกฎกระทรวงต่อไป

ประเด็นปัญหาผังเมืองในด้านกระบวนการ ได้แก่

**1.1 ช่วงระหว่างผังรื้อประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้** เป็นกระบวนการ ตามกฎหมาย ในช่วงที่ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเสร็จ ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองและ ผ่านขั้นตอนตามกฎหมาย ไปจนถึงขั้นตอนการรื้อประกาศ มีปัญหาหลายประการที่กระทบต่อ สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

**ความล่าช้าในการประกาศ** เช่น กรณีผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ที่การประกอบ กิจการโรงไฟฟ้าถูกกำหนดห้ามก่อสร้างในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามร่างผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ที่มีการขออนุญาตดำเนินโครงการนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่สีเขียว ซึ่งเป็น ข้อห้ามในผังเมืองที่รื้อประกาศใช้บังคับ

**การปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดที่รื้อประกาศ** โดยเป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้ว และผ่านความเห็นชอบของกรรมการ ผังเมืองและขั้นตอนเพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่ได้มีการสั่งการให้มีการปรับปรุงใหม่ โดยอ้าง เหตุผลการสนองนโยบายรัฐ การลงทุน โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่น กรณีการปรับปรุงผังเมืองรวม ผังเมืองรวมจังหวัดระยอง จังหวัดสงขลาและผังเมืองรวมจังหวัดสตูล

**ช่วงผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้และผังเมืองฉบับใหม่ยังไม่ประกาศบังคับใช้** ในระหว่างนั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมืองเก่า หรือขัดกับผังเมืองใหม่ที่ยังไม่ประกาศ ตัวอย่างเช่น ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต

**1.2 ช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง** ได้แก่ กรณีผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ซึ่งชุมชนมีการ คัดค้านต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และทำเรื่อน้ำลึก แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงข้อคิดเห็นคัดค้าน

ข้อกำหนดในช่วงเวลาดำเนินการวางผังเมืองรวมจังหวัด จึงเป็นการกำหนดพื้นที่ให้มีการพัฒนาที่นำมาสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมาได้แก่ การคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าที่อำเภอละแม การคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและท่าเรือน้ำลึกที่อำเภอปะทิว และกรณีคัดค้านโครงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมสกตน้ำมันปาล์มที่อำเภอท่าแซะ ซึ่งเป็นการดำเนินการในพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียว) ที่อยู่ในพื้นที่ต้นน้ำที่ชุมชนใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรม ทั้งนี้ การวางผังเมืองรวมจังหวัดชุมพรได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2546 ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ในท้องที่ 72 จังหวัด วันที่ 19 พฤษภาคม 2546 พระราชกฤษฎีกานี้มีอายุ 3 ปี ซึ่งเมื่อหมดอายุแล้วผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร และอีกหลายจังหวัดยังไม่มีมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้ผังเมืองที่ดำเนินการมาแล้วเป็นไปอย่างต่อเนื่องในกระบวนการ จึงมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ในท้องที่ 72 จังหวัดอีกครั้งใน พ.ศ. 2552 และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ในท้องที่ 70 จังหวัดอีกครั้งใน พ.ศ. 2555 นับจาก พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบันผังเมืองรวมจังหวัดชุมพรยังไม่ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับตามกฎหมาย

**1.3 ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ** ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุง และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไขผังเมือง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไขเช่น กรณีผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีที่ภายหลังการประกาศใช้บังคับแล้ว และจะมีการดำเนินการขอแก้ไขเพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในขณะที่ยังปรากฏปัญหาพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย และการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม

## **2) การนำสาระในผังเมืองไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิชุมชน และพิจารณาอนุมัติอนุญาต**

เช่น การนำสาระของผังเมืองรวมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ไปประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการควบคุมอาคาร เช่น กรณีของการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่ขัดกับผังเมืองรวมที่รอประกาศใช้บังคับ

## **3) การนำสาระของผังเมืองรวมไปจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น**

ในช่วงที่ผังเมืองหมดอายุและผังเมืองฉบับใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ เช่น กรณีการนำสาระของผังเมืองรวมชุมชนอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด มาใช้ในการจัดทำเทศบัญญัติ

#### 4) การปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดทำข้อกำหนด

ให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เช่น กรณีโรงไฟฟ้า ซึ่งปัจจุบันมีกิจการพลังงานหลายประเภทและหลายขนาด แต่ในการจัดทำข้อกำหนดยังไม่จำแนกรายละเอียดให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่เปลี่ยนไปรวมทั้งผลกระทบของกิจการ และกรณีข้อกำหนดการอยู่อาศัยในเขตอนุรักษ์กรณีเหมืองแร่ และการควบคุมการติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม

### 3.2.4 การศึกษากรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในกรณีที่เป็นเรื่องผังเมือง และกรณีที่เกี่ยวข้องได้แก่

1) กรณีแผนพัฒนาภาคใต้ โดยพิจารณาจากกรณีที่เกี่ยวข้องและมีคำร้องมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

- คำร้องในเรื่องการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก และการพัฒนาพลังงานในพื้นที่ภาคใต้
- โครงการท่าเรือที่ดำเนินการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ตำบลกลาย อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช
- กรณีท่าเรือน้ำลึกปากบารา ซึ่งโยงกับการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสตูล
- กรณีท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่สอง

2) กรณีคำร้องการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออก ได้แก่

- กรณีนิคมอมตะนครแห่งที่ 2 และนิคมอุตสาหกรรมระยอง อำเภอบ้านค่าย
- กรณีท่าเทียบเรือจำนวน 6 ท่าในพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำบางปะกง

3) กรณีการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการ และสาระในผังเมืองรวมจังหวัดกาฬสินธุ์และผังเมืองรวมจังหวัดบุรีรัมย์

ทั้งนี้ กรณีศึกษาจากคำร้องที่มีมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ในหนึ่งกรณีอาจจะมีประเด็นทางผังเมืองในหลายด้าน อาทิ กรณีแผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง

กับผังเมืองทั้งที่รอประกาศใช้บังคับ ผังเมืองที่อยู่ระหว่างดำเนินการ และการนำสาระสำคัญของผังเมืองไปใช้ประกอบในการพิจารณาเรื่องการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### 3.3 การสรุปข้อเสนอจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็นผังเมือง

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปประเด็นผังเมืองจากกรณีศึกษาเบื้องต้นมาทำการวิเคราะห์ จัดกลุ่มประเด็นปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาด้านกระบวนการ การนำสาระผังเมืองไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิชุมชนและพิจารณาอนุมัติอนุญาต การนำสาระของผังเมืองรวมไปจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น และการปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน จากนั้นจึงนำเสนอประเด็นปัญหาเหล่านั้นในการประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2557 โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้าน ผังเมืองที่มีประสบการณ์ในงานวางผังเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายจากหน่วยงานวางผัง หน่วยงานที่นำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ และนักกฎหมาย หน่วยงาน องค์กร นักวิชาการ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มาร่วมให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการทั้งในด้านผังเมือง กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิบัติตามผังเมือง

จากการประชุมระดมความคิดเห็นดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการประชุมได้มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่หลากหลาย (รายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) คณะผู้วิจัยจึงสรุป ข้อเสนอแนะและนำมาจัดกลุ่มประเด็น เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

#### 1) ประเด็นผังเมือง

- ควรสรุปปัญหาและกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจากกรณีปัญหาที่มีการร้องเรียนให้ชัดเจน ว่ามีกี่กรณีปัญหา จำนวนกี่เรื่อง เพื่อยืนยันว่าระบบกฎหมายหรือผังเมืองมีปัญหา และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข
- หลังการสรุปประเด็นปัญหาแล้ว ควรทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยว่ากฎหมายการผังเมืองหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องวางกรอบการใช้ทรัพยากรอย่างไรและผู้มีส่วน ได้เสียอย่างชุมชนควรมีกระบวนการเข้าไปรับรู้การตัดสินใจตั้งแต่แรกได้อย่างไร

- คำจำกัดความของผังเมืองในปัจจุบันไม่ได้จำกัดอยู่แค่เมือง แต่ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 85 ที่ไปกำกับดูแลทรัพยากร ผังเมือง คือเครื่องมือในการจัดระเบียบการใช้ทรัพยากรที่จะเอื้อประโยชน์เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ผังเมืองจึงเป็นเครื่องมือให้เราจัดการแบ่งปันทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ร่วมกันได้ ตามวิถีของประชาธิปไตย
- ควรปรับระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง ให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
- ต้องแยกข้อกำหนดออกจากผังเนื่องจากตอนนี้มีปัญหา คือคิดผัง 30 ปีข้างหน้า แต่อายุบังคับใช้ 5 ปี และข้อกำหนดไปติดกับผังด้วย เมื่อผัง 5 ปีหมดอายุไปแล้ว การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ติดอยู่แล้วก็หมดอายุไปด้วย ซึ่งหากมีผังนโยบายอยู่แล้ว การจะปรับทุกๆห้าปีก็สามารถทำได้เมื่อแยก ข้อกำหนดออกจากผัง ข้อกำหนดที่ติดอยู่แล้วก็จะไม่ต้องเปลี่ยน
- การพิจารณาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่นั้น ควรยึดโยงผู้มีส่วนได้เสียในเชิงประเด็นหรือนอกพื้นที่ที่เกี่ยวข้องและควรทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ของ ภาครัฐ ภาคเอกชน NGOs และภาคประชาชน
- การวางผังต้องยึดโยงถึงการใช้ประโยชน์ในภาพรวมทั้งประเทศ หรืออาจจะยึดโยงเป็นภูมิภาคด้วย ไม่ควรพิจารณาเพียงการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับจังหวัดหรือระดับพื้นที่ เนื่องจากผังเมืองเป็น เครื่องมือของการพิทักษ์สิทธิของส่วนรวมทั้งหมด คนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกหรือช่วยกันออกแบบได้ว่าควรจะจัดการพื้นที่ตัวเองอย่างไร แต่ไม่สามารถที่จะทำลายสิทธิส่วนรวมได้ ซึ่งระบบการวางผังของไทยยังไม่ค่อยยึดโยงกัน
- การพิจารณาเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดทำผัง ต้องคำนึงถึง Input หรือข้อมูลเชิงนโยบาย 5 กลุ่ม คือ

1) Mandate คือ สิ่งที่รัฐกำหนดมา เปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้ ซึ่งนักผังเมืองจะต้องสร้างสมดุล Input เหล่านี้ทั้งหมด โดยจะไปสัมพันธ์กับสิทธิชุมชน เมื่อเกิดกรณี Mandate ไปขัดกับสิทธิชุมชนแล้วจะอย่างไร

2) Legacy Goal คือ แต่ละเมืองมีจิตเฉพาะ ซึ่งจะไปเปลี่ยนไม่ได้



3) Generic Goal คือ เพื่อสุขอนามัย เพื่อความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม ซึ่งตรงนี้จะไปขัดไม่ได้เลย หากไปขัดต่อสิทธิชุมชนแล้วประชาชนมาเรียกร้องรัฐก็จะใช้อำนาจใช้ Due Process of Law ในการจัดการ

4) Needs คือ ประเด็นไหนที่มีปัญหา เราก็ต้องไปแก้ไขโดยทำการวิจัยเล็กๆ

5) Aspiration คือ ความต้องการของชุมชน

## 2) ประเด็นกฎหมาย

### ก) การมีส่วนร่วมของประชาชน

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (1) ตอนท้าย กำหนดว่า ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมในที่นี้ จะต้องอยู่ในระดับของการมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจด้วย แม้ว่ารัฐธรรมนูญในส่วนนี้เป็นเรื่องของแนวนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางไม่ใช่การบังคับ แต่เป็นแนวทางที่ไปเกี่ยวกับการบังคับในบทกฎหมายอื่นด้วย
- ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกระบวนการผังเมืองที่ชัดเจน
- ควรแก้กฎหมายให้การวางผังต้องมีคณะกรรมการในระดับชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและออกแบบองค์ประกอบว่าต้องมีที่มาจากไหนบ้าง
- ทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่างๆของรัฐ ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามที่กฎหมายกำหนด ต้องทำอย่างไรจึงจะเรียกว่าชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่เพียงแค่ทำตามรูปแบบเท่านั้น
- กรณีการรื้อผังเมือง ถ้าหากคำสั่งให้รื้อทำใหม่ หมายความว่าต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่ ต้องรับฟังความเห็นใหม่กับผังใหม่ด้วย แต่ถ้าหากให้รื้อผังในบางส่วนอาจจะเอาข้อมูลเก่ามาประกอบ แต่ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนในทุกกระบวนการตั้งแต่แรกมาพิจารณา

### ข) สิทธิชุมชน

- การใช้สิทธิชุมชนมีปัญหาในแง่กระบวนการเสนอให้มีการเพิ่มเติมแก้ไขพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน หรือให้มีกฎหมายกลางที่จะสามารถผลักดันการใช้สิทธิชุมชนให้ใช้ได้จริงและชัดเจนขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ค) การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

- เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในส่วนที่เป็นปัญหาเรื่องผังหมดยุคโดยเสนอให้นำผังเมืองเก่ากับร่างผังเมืองใหม่มาพิจารณาเพื่อหาจุดร่วมกันในช่วงที่ร่างผังเมืองได้ดำเนินการมาถึงขั้นตอนการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง ให้กำหนดว่าในพื้นที่ส่วนที่ผังเมืองเก่ากับร่างผังเมืองใหม่ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เหมือนกัน การดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์นั้นให้สามารถทำได้ แต่ในพื้นที่ที่ผังเมืองเก่ากับร่างผังเมืองใหม่ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน การขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ในพื้นที่ต้องรอไว้ก่อน โดยอาจจะพิจารณานำข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้กับพื้นที่ส่วนที่ต้องรอการอนุญาต

ง) การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>21</sup> ต้องตีความให้สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันคือ หากคณะกรรมการผังเมืองจะใช้อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินสำหรับขั้นตอนของการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมือง (ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3)) สมควรที่จะพิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือในที่ดินเช่นนั้น เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมือง “ในสาระสำคัญ” ที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย ของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม (ตามนัยมาตรา 27 วรรคสอง) หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจะมีกิจการที่ขัดกับร่างผังเมืองในสาระสำคัญเกิดขึ้น คณะกรรมการผังเมืองก็สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 15 วรรค

<sup>21</sup> ความเห็นสำหรับร่างรายงานผลการศึกษาดับสมบุรณ์ โดย ดร.กรรณิกา สนิธิพงษ์ ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2557

หนึ่ง (3) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้

- ควรมีเกณฑ์ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 15(3) เพื่อให้ข้อเสนอของชุมชน ภาคประชาชน นำไปสู่คุ้มครองสิทธิชุมชนและคุ้มครองการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ได้จริง
- ช่วงที่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ควรมีเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานการผัง ตามมาตรา 27 เพื่อไม่ให้เป็นการเปิดกว้างในการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต
- กรณีการรื้อผัง ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือนำร่างผังเมืองกลับมาทบทวนว่าควรมีเหตุผลประกอบเพียงใด

การศึกษาประเด็นผังเมืองวิเคราะห์และจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร่องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนาในพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน การศึกษาเอกสารผังเมืองและข้อร้องเรียน ส่วนมากเป็นเรื่องโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและขาดการมีส่วนร่วม มีประเด็นด้านการใช้ที่ดินและการใช้ผังเมืองประกอบการพิจารณาและกรณีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองโดยตรงในด้านขั้นตอนและกระบวนการที่มีปัญหาการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลและการกำหนดสาระในผังเมืองที่ชุมชนไม่ได้รับข้อมูล ขาดการมีส่วนร่วมและกระทบสิทธิชุมชน ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย โดยจำแนกเป็นโครงสร้างและกระบวนการผังเมืองที่เกี่ยวข้องสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในส่วนการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในระดับการจัดทำแผนและผังนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆ การมีส่วนร่วมในกลไกการจัดทำผังเมือง การพิจารณา ตัดสินใจ และการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ผังเมืองพิจารณาอนุมัติอนุญาตด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและด้านปัญหากฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง ในช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ ช่วงหลังประกาศใช้บังคับผังเมืองและกรณีกฎกระทรวง

เกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดยุบั้งคับใช้ โดยรายละเอียดการวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมายจะนำเสนอในบทที่ 4 และบทที่ 5

## บทที่ 4

### โครงสร้างและกระบวนการผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการรวบรวมและจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีทั้งกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปัญหาผลกระทบจากโครงการที่มีต่อชุมชนพบว่า มีความเกี่ยวข้องในการนำผังเมืองไปประกอบการจัดทำโครงการ การวิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนการพิจารณาเห็นชอบโครงการต่างๆ ที่กระทบต่อชุมชน ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการผังเมือง จึงไม่ได้เป็นเพียงการเข้าร่วมในการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนต่างๆ เท่านั้น การที่ประชาชนในชุมชนจะสามารถใช้สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในผังเมือง กิจกรรม และโครงการที่นำสาระของผังเมืองไปประกอบการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ ยังเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผน กลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการการจัดทำผัง การตัดสินใจ การปฏิบัติตามผังเมือง ตลอดจนสาระของผังเมืองในการกำหนดบทบาทพื้นที่

ดังนั้น การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาและกระบวนการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง และความเชื่อมโยงการจัดทำแผนและนโยบายกับผังเมืองระดับต่างๆ ที่มีผลต่อชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนประชาชน ในกระบวนการแผนและนโยบาย รวมทั้งในส่วนการนำสาระของผังเมืองไปใช้ประโยชน์ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิชุมชน

#### 4.1 การวิเคราะห์ สังเคราะห์ จากเอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างการผังเมือง ด้านการจัดทำแผน องค์กร กลไก ในกระบวนการผังเมือง

จากการรวบรวมประเด็นผังเมือง ทั้งจากเอกสารผังเมืองที่เกี่ยวข้อง กรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชน การทำหน้าที่ของหน่วยงาน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นด้านผังเมืองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่เกี่ยวข้องกับด้านผังเมืองในเชิงกระบวนการด้านเนื้อหา และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารราชการ การจัดทำแผนที่จะนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการต่างๆ รวมทั้งการ พิจารณาผังและการนำผังไปสู่การปฏิบัติและใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกิดการประสานแผนการตัดสินใจ การปฏิบัติ ที่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมการพัฒนาที่คุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของ ประชาชน จึงได้ทำการรวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ในส่วนของโครงสร้างและกลไกการกำหนดขอบเขตผังเมือง ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้นำสาระบางส่วนของการศึกษาด้านกฎหมาย องค์กร ในรายงานผังประเทศไทย ของกรมโยธาธิการและผังเมืองและรายงานการศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการ ผังเมืองแห่งชาติ ของคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการ ผังเมืองแห่งชาติในคณะกรรมการวิสามัญการผังเมือง วุฒิสภา มาประมวล วิเคราะห์ สรุปในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์นี้ด้วย

#### 4.1.1 โครงสร้างการจัดทำแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ

การจัดทำผังเมืองและสาระสำคัญในผังเมืองทั้งผังในระดับนโยบายที่กำหนดกรอบและทิศทางการพัฒนา พื้นที่และผังเมืองรวมตามกฎหมายที่มีการกำหนดพื้นที่และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเกี่ยวข้องกับสาระ ในแผนนโยบายด้านต่างๆ การวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติทุกระดับในโครงสร้างของการบริหารราชการ ที่กำหนดให้หน่วยงานทุกส่วนราชการต้องจัดทำแผนพัฒนาเพื่อจัดตั้งเงินงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

**1) แผนนโยบายแห่งรัฐ** คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นแผนนโยบายแห่งรัฐ ที่ผูกพันระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่จะต้องดำเนินการเร่งด่วนในระยะเวลา 4 ปี ที่กระทรวง ทบวง กรม ต้อง นำไปถือปฏิบัติ และจัดทำเป็นแผนพัฒนารวมหรือแผนงานโครงการพัฒนาที่จะมีผลต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ แผน โครงการในพื้นที่ เช่น นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ป่าไม้และสัตว์ป่า การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ การบริหารและจัดการน้ำอย่างบูรณาการ เป็นต้น

**2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** จะเป็นแผนแม่บทเชิงนโยบายการพัฒนาภาพรวมของ โครงสร้างด้านต่างๆ ของประเทศในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งจะเป็นกรอบของการจัดทำแผนพัฒนารวมและแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ในแผนนี้จะมีผลต่อ

ผังเมืองทั้งในระดับนโยบายและผังระดับพื้นที่ เช่น แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

3) **แผนพัฒนารวมในแต่ละโครงสร้างสาขา** ของแต่ละหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น แผนพัฒนาพลังงานแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแผนพัฒนาอุตสาหกรรม แผนการคมนาคมและโลจิสติกส์แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้นซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งในผังระดับนโยบาย ผังจังหวัดและผังเมืองรวม

4) **แผนพัฒนาส่วนภูมิภาค** ในส่วนของแผนกลุ่มจังหวัดแผนพัฒนาจังหวัด ที่รวมแผนงานโครงการพัฒนาของส่วนราชการต่างๆที่อยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนราชการท้องถิ่นเป็นแผนภาพรวมในระยะ 5 ปีของแต่ละจังหวัดและการจัดทำแผนงานโครงการปฏิบัติการตามปีงบประมาณ

5) **แผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น** จะเป็นการจัดทำแผนพัฒนารวมในระยะ 5 ปีและการจัดทำแผนงานโครงการปฏิบัติการตามปีงบประมาณ เช่น แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 5 ปี แผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลระยะปานกลาง 5 ปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลระยะปานกลาง 5 ปี แผนพัฒนาเมืองพัทยาระยะเวลาปานกลาง 5 ปี

6) **ผังเมืองรวมในเขตเมืองและชุมชน** ในท้องที่จังหวัดต่างๆ ระยะเวลา 5 ปี

#### 4.1.2 การวิเคราะห์องค์การการจัดทำและบริหารผังเมือง<sup>22</sup>

##### 1) องค์การการจัดทำและบริหารผังเมืองรวม

(1) คณะกรรมการผังเมือง เป็นองค์กรทำหน้าที่กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวม ก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ซึ่งไม่มีอำนาจในการประสานและสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนาให้เป็นผัง/แผนพัฒนาโครงสร้างด้านต่างๆ ตามผังเมืองรวมกำหนดแต่อย่างใด

(2) กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

<sup>22</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการพิจารณาการศึกษาการผังเมือง. คณะกรรมาธิการวิสามัญการศึกษาผังเมืองวุฒิสภา. 2557.หน้า17-21.

(3) ท้องถิ่นสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ  
ผังเมือง

(4) ท้องถิ่นจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เมื่อมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม  
ในพื้นที่ท้องถื่นนั้นแล้ว หรือ

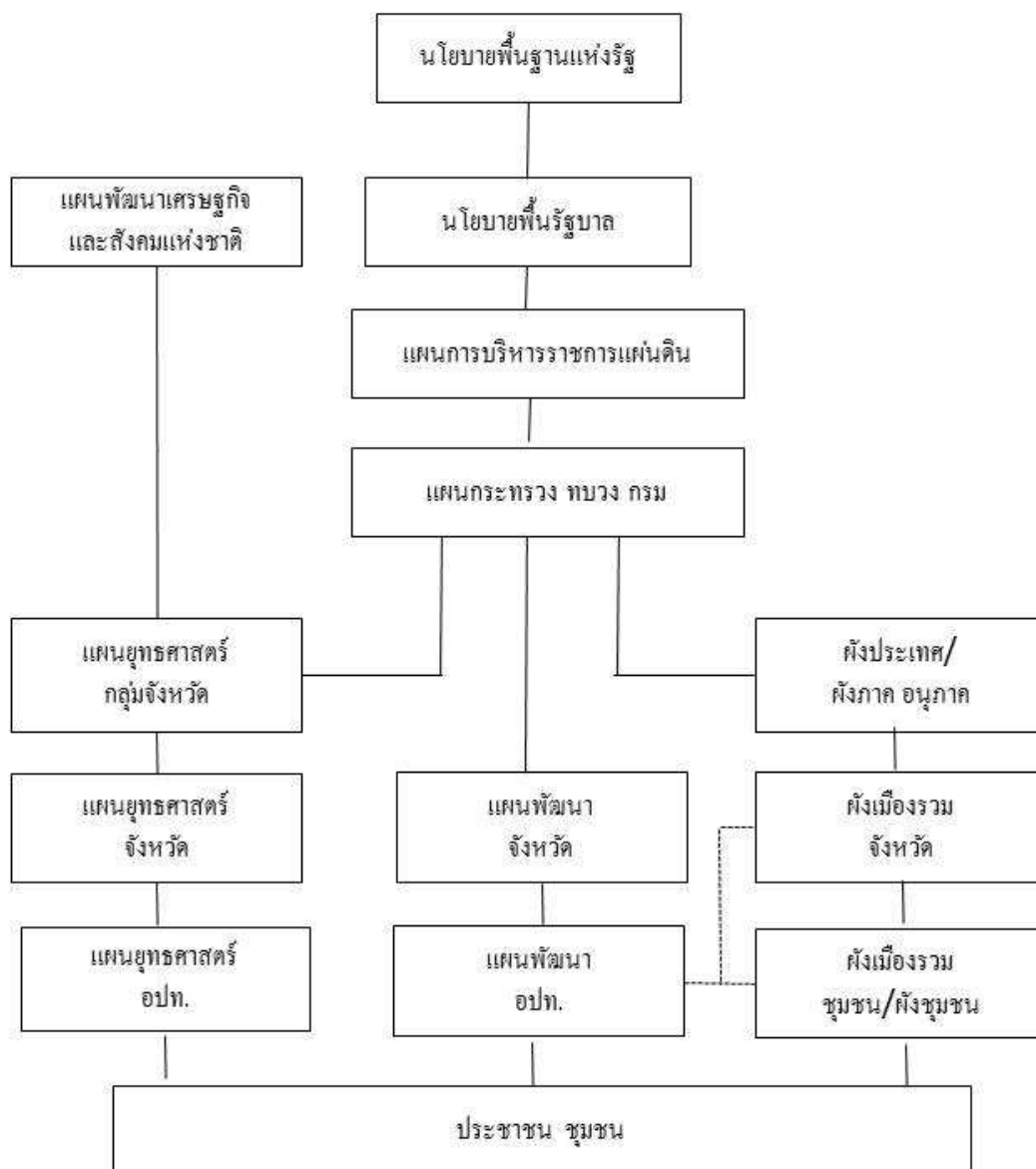
(5) รัฐมนตรีฯ สั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำ  
ผังเมืองเฉพาะกรณีที่ท้องถื่นใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ทั้งนี้ โครงสร้างการจัดทำแผนและผังเมืองและองค์กรที่เกี่ยวข้อง แสดงในแผนภูมิที่ 4.1 และ 4.2



แผนภูมิที่ 4.1 แสดงความเชื่อมโยงของการจัดทำแผน และผังเมืองระดับต่างๆ





## 2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม

(1) กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานการปฏิบัติให้เป็นไปตามการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม และพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ

(2) การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ

(3) คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในการกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ

(4) คณะกรรมการอุทธรณ์ ทำหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ

(5) ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการพัฒนาตามแผนผังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง รวมทั้งการบริหารจัดการให้เป็นไปตามผังเมืองด้วย เช่น การพัฒนาเส้นทางคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่กำหนดไว้ในผัง รวมทั้งในกระบวนการพิจารณาอนุมัติอนุญาตโครงการและการพัฒนา กิจกรรมต่างๆที่ต้องสอดคล้องกับผังเมือง

การบริหารจัดการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะให้การประสานและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้กำหนดให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ผังเมืองต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมือง

**2.1) ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ จะมี** หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบอยู่ตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับระบุไว้ ซึ่งในข้อกำหนดข้อสุดท้ายของกฎกระทรวงผังเมืองรวมทุกฉบับ จะกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ไว้ว่า **“ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้”** จากข้อกำหนดดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

(1) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายความว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานครและองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(2) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบกิจการซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2515) ข้อ 5 (2) การคลังสินค้า พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้ไฟ และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2514) เรื่องการบรรจุก๊าซ เป็นต้น

**2.2) ผู้มีอำนาจหน้าที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังแสดงกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ** ผู้รับผิดชอบ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เจ้าพนักงานท้องถิ่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(1) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้รับผิดชอบ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและควบคุมแผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ผู้รับผิดชอบ คือ เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและควบคุมแผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีที่พึงจะส่งเสริมและรักษา ผู้รับผิดชอบ คือ กรมศิลปากร

#### 4.1.3 ปัญหาขององค์กรการจัดทำและการนำผังเมืองไปปฏิบัติ

(1) คณะกรรมการผังเมืองมีข้อองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการวางผังและประสานการพัฒนาให้เป็นไปตามผัง แต่จะเป็นเพียงองค์กรบริหารการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวมก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

(2) กรมโยธาธิการและผังเมืองมีข้อองค์กรวางผังเมืองแห่งชาติ ที่จะมีอำนาจสั่งการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางของผัง/แผนพัฒนาท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมไปกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้

(3) กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีอำนาจหน้าที่ประสานการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความอิสระในการกำหนดแผนงาน โครงการตามอำนาจหน้าที่ จึงมีผลทำให้ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง/แผนโครงการพัฒนาแนบท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวม

(5) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนายังมีจำกัด เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบไม่มอบภารกิจหน้าที่ให้ดำเนินการ

ดังนั้น การวางผังเมืองรวมซึ่งถือว่าเป็นผัง/แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีกลไกการมีส่วนร่วมทุกระดับตั้งแต่ระดับนโยบายและในกระบวนการวางผัง ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และในระดับองค์กรวางผังรวมทั้งการมีส่วนร่วมเมื่อมีการนำผังไปปฏิบัติ

#### 4.2 การวิเคราะห์ขอบเขตและบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางผังระดับต่างๆ

##### 1) การวางและจัดทำผังระดับนโยบาย

เนื่องจากในอดีตกรมโยธาธิการและผังเมือง (สำนักผังเมือง) ได้มีการจัดทำผังระดับนโยบาย คือการวางและจัดทำผังภาคมาแล้วและได้นำผังภาคนั้นมาเป็นกรอบและแนวทางในการวางและจัดทำโครงสร้างจังหวัด แต่จากผลของการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทำให้เห็นว่าการวางและจัดทำ

ผังภาค โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากผังภาค ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

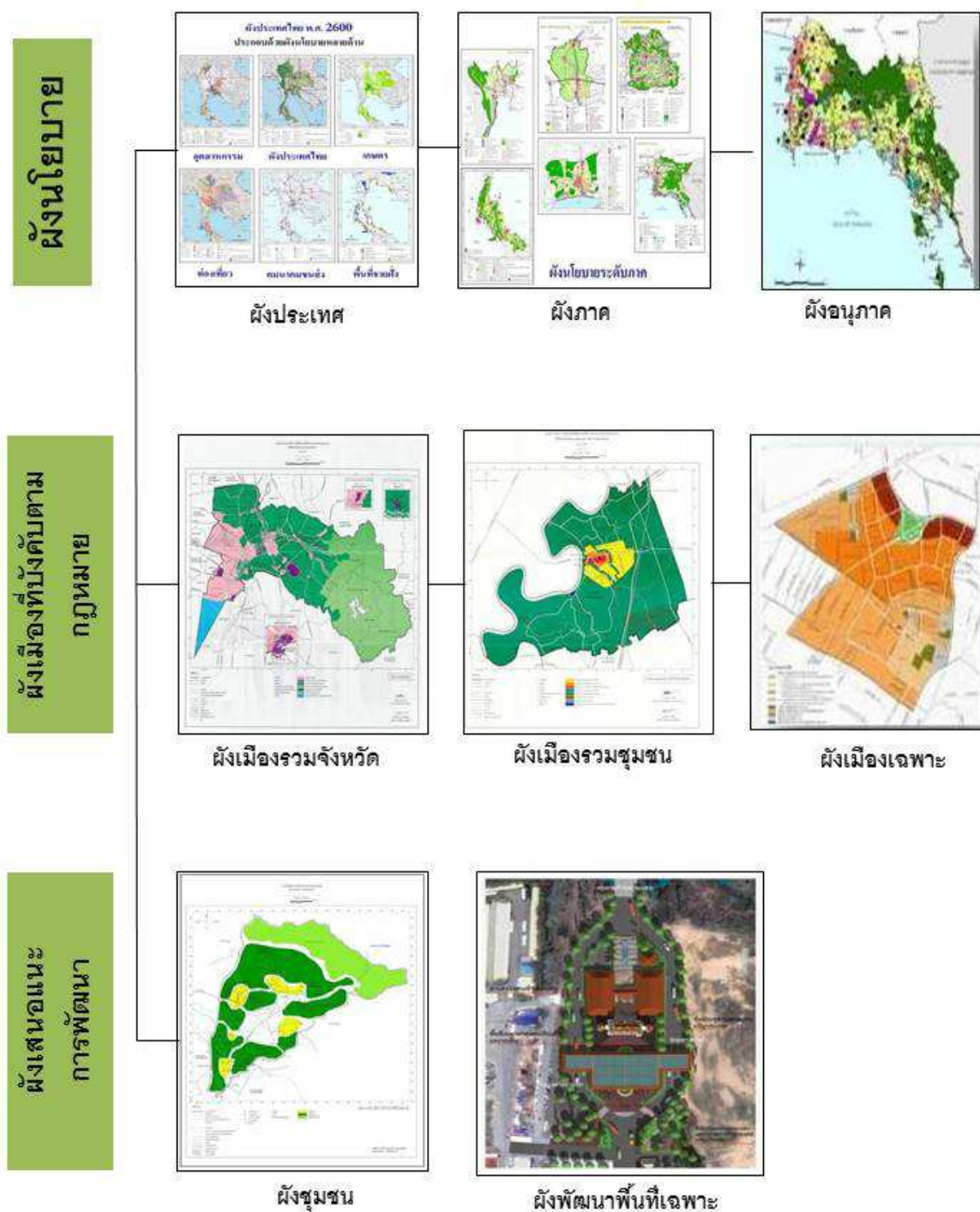
นิยามคำว่า “การผังเมือง”ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นเรื่องการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามนิยามและองค์ประกอบที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจหมายความว่าไปถึงผังประเทศหรือผังประเภทอื่นได้และที่สำคัญการละเมิดกฎหมายผังเมืองมีโทษจำคุก หรือ โทษปรับ หรือทั้งจำและทั้งปรับ ซึ่งถือเป็นโทษอาญาแผ่นดิน ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะจึงต้องมีความชัดเจนทั้งข้อกำหนด พื้นที่ แผนผังและรายการประกอบแผนผัง ดังนั้น ผังประเทศและผังภาคซึ่งเป็นผังในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นการยากที่จะนำนโยบายมาประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

แม้ว่าผังประเทศและผังภาคเป็นเพียงผังที่กำหนดกรอบนโยบายของรัฐทางกายภาพในด้านต่างๆ ในระดับประเทศ ภาคหรืออนุภาคเป็นหลัก พื้นที่ที่จะวางผังเป็นพื้นที่กว้างหรืออนุภาค มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป็นการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาทางกายภาพในระดับภาคหรืออนุภาคของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นตัวชี้นำที่จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะและผังที่ใช้พัฒนาพื้นที่เฉพาะตามลำดับต่อไป แต่ก็มีมีการนำเอาแผนงานของหน่วยงานอื่นมาประกอบการจัดทำผังเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวก็จะมีถูกนำไปใช้ประโยชน์เมื่อหน่วยงานจะจัดทำโครงการและงบประมาณ

ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อเพิ่มในเรื่องการวางและจัดทำผังในระดับนโยบาย ซึ่งประชาชนควรได้รับข้อมูลและมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อการปรับปรุงดังกล่าว

ความเชื่อมโยงของผังระดับต่างๆแสดงในแผนภูมิที่ 4.3

แผนภูมิที่ 4.3 แสดงความเชื่อมโยงของผังระดับต่างๆ



## 2) ผังเมืองกับการกำหนดบทบาทการพัฒนาเชิงพื้นที่

### 2.1) ขอบเขตพื้นที่วางผังตามกฎหมาย

การผังเมืองเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่ โดยการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ เพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมจะเป็นการจัดทำแผนผังนโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นแผนผังและโครงการที่ใช้เพื่อการดำเนินการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท มีขอบเขตพื้นที่วางผังไม่จำกัด

การวางและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะไม่มีการจำกัดขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวางผัง คือ สามารถจะกำหนดขอบเขตพื้นที่ดำเนินการพัฒนาได้ทั้งพื้นที่เมืองหรือชุมชนที่มีอยู่แล้ว พื้นที่เสียหายด้วยประสบภัยต่างๆหรือพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ใหม่ที่ยังไม่มีชุมชนเพื่อจะให้เป็นเมืองหรือศูนย์ชุมชนใหม่รวมถึงการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและวัตถุประสงค์อื่นๆ เพื่อการผังเมืองได้ แต่ทั้งนี้หากเป็นการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องคำนึงถึงงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองหรือดำรงรักษาบริเวณที่ต้องการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองเฉพาะนั้นๆ ด้วย

ขอบเขตพื้นที่ผังเมืองรวมสามารถครอบคลุมได้มากกว่าเขตเมืองหรือชุมชน ซึ่งสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ในพื้นที่ที่เป็นอำเภอ จังหวัดได้ ซึ่งปัจจุบันการจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเมืองระดับเทศบาลและบริเวณโดยรอบในพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตพื้นที่ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะถูกกำหนดให้มีพื้นที่เล็กกว่าหรือเท่ากับเขตผังเมืองรวมก็ได้ แต่การวางผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมเป็นการวางภาพรวมทั้งระบบของเมืองหรือชุมชนหรือบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือบริเวณชนบทแล้วจึงนำพื้นที่ในผังเมืองรวมมาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการพัฒนา บริเวณใดมีความสำคัญเร่งด่วนในการพัฒนาก่อนจึงจะดำเนินการวางผังเมืองเฉพาะเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นบริเวณๆ เรียงตามลำดับก่อนหลังที่จัดไว้ โดยคำนึงถึงงบประมาณและความจำเป็นเร่งด่วน

อนึ่ง การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถวางและจัดทำในพื้นที่ที่ยังไม่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้สั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้า



พนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นก็ได้ ตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

## 2.2) ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะกับการกำหนดบทบาทพื้นที่เพื่อการพัฒนา

(1) ผังเมืองรวมเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเมืองและชุมชน เช่น เมืองอุตสาหกรรม เมืองการท่องเที่ยว เมืองการศึกษา เมืองการทหาร เมืองประวัติศาสตร์วัฒนธรรม เมืองใหม่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่ผังเมืองเฉพาะคือผังที่ต้องนำไปลงมือทำการก่อสร้างและพัฒนาให้เป็นเมืองหรือชุมชนที่ถูกกำหนดบทบาทไว้จากผังเมืองรวม

(2) ผังเมืองรวมกำหนดบทบาทพื้นที่เพื่อการพัฒนา เช่น พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว พื้นที่เศรษฐกิจการค้าชายแดน พื้นที่เศรษฐกิจ เป็นต้น แต่ผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่วางเพื่อพัฒนาหรือสร้างให้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นไปตามที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้

(3) ผังเมืองรวมกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ที่จะต้องบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติด้วยการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนรักษาหรือพื้นที่ที่จะต้องบำรุงรักษา เช่น พลังงาน ป่าไม้ แร่ธาตุ ดิน สัตว์ป่า สัตว์น้ำ แหล่งน้ำบนดิน ใต้ดิน ทะเล ชายทะเล ภูเขา ฯลฯ ผังเมืองเฉพาะจะต้องวางผังให้มีมาตรการการอนุรักษ์และการบำรุงรักษาหรือดำรงรักษาสິงเหล่านั้นไว้ให้ยืนยาวต่อไป

(4) ผังเมืองรวมกำหนดพื้นที่อนุรักษ์หรือดำรงรักษาหรือบวรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือแหล่งศิลปวัฒนธรรม เช่น ชุมชนเมืองเก่า เมืองโบราณ เป็นต้น ผังเมืองเฉพาะจะต้องวางให้มีมาตรการในการอนุรักษ์หรือการดำรงรักษาหรือการบวรณะสถานที่หรือวัตถุดังกล่าวให้เกิดขึ้นเป็นจริงตามกรอบที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้

## 4.3 มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(1) กฎกระทรวงผังเมืองรวมหรือพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นกฎหมายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้ เมื่อจะมีการพัฒนาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินจะต้องตรวจสอบให้ถูกต้องตรงกับที่ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะกำหนดไว้หากใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินผิดไปจากที่ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะกำหนดไว้จะมีโทษทางอาญาตามกฎหมายผังเมือง แต่ถ้าใช้ถูกต้องตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินกำหนดไว้แล้วจะเป็นเรื่องของกฎหมายเฉพาะในการประกอบกิจการเรื่องนั้นๆ ที่จะเข้ามาควบคุมและกำกับในการดำเนินการต่อไป

(2) กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลจะต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนใช้เพื่อประกอบกิจการหรือก่อสร้างอาคาร ภาระในการตรวจสอบจะตกอยู่กับบุคคลสองฝ่าย คือ ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องตรวจสอบก่อนใช้ประโยชน์ที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องตรวจสอบก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตหรือจะต้องควบคุมหรือกำกับกับการก่อสร้างหรือการประกอบกิจการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ แต่ถ้าหากเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายใดกำกับหรือควบคุมให้ต้องขออนุญาต หรือแจ้งก่อนที่จะก่อสร้างหรือประกอบกิจการหรือกระทำการใดๆ แล้ว ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องรับภาระในการตรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ฝ่ายเดียว ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในกิจการหรือการกระทำนั้น จะต้องตรวจสอบและควบคุมไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดจากที่กำหนดไว้ในผังเมือง

(3) ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมและกำกับให้ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งความสมบูรณ์ของสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สิน จึงขึ้นอยู่กับที่ได้รับอนุญาตหรือการออกใบรับแจ้งตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าเป็นกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ไม่มีกฎหมายควบคุมหรือกำกับให้ต้องขออนุญาตหรือแจ้ง ความสมบูรณ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่ที่การกระทำการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินนั้น

#### 4.4 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ด้านผังเมืองจากการรวบรวมประเด็นข้อร้องเรียน

##### 4.4.1 การกำหนดผังนโยบายที่กระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิเคราะห์การจัดทำผังเมืองในระดับนโยบายที่มีผลต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ได้วิเคราะห์จากกรณีตัวอย่าง ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600 และผังภาคใต้ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำร้องใน

กรณีแผนพัฒนาภาคใต้และโครงการพัฒนาในพื้นที่ภาคใต้ ที่มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาและเกี่ยวข้องกับการให้มีการปรับปรุงผังเมืองรวมในหลายจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาโครงการที่เป็นข้อร้องเรียนจากชุมชนในด้านการมีส่วนร่วมและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ในกรณีแผนพัฒนาภาคใต้และการพัฒนาโครงการทำเรื่อน้ำลึก อุตสาหกรรมและโรงไฟฟ้าในพื้นที่ภาคใต้

### 1) ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของผังประเทศ คือ

“ประเทศไทยเป็นประเทศชั้นนำของโลกในด้านการเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีด้านอาหาร การบริการสุขภาพและการท่องเที่ยว ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ ประเทศชาติมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน”

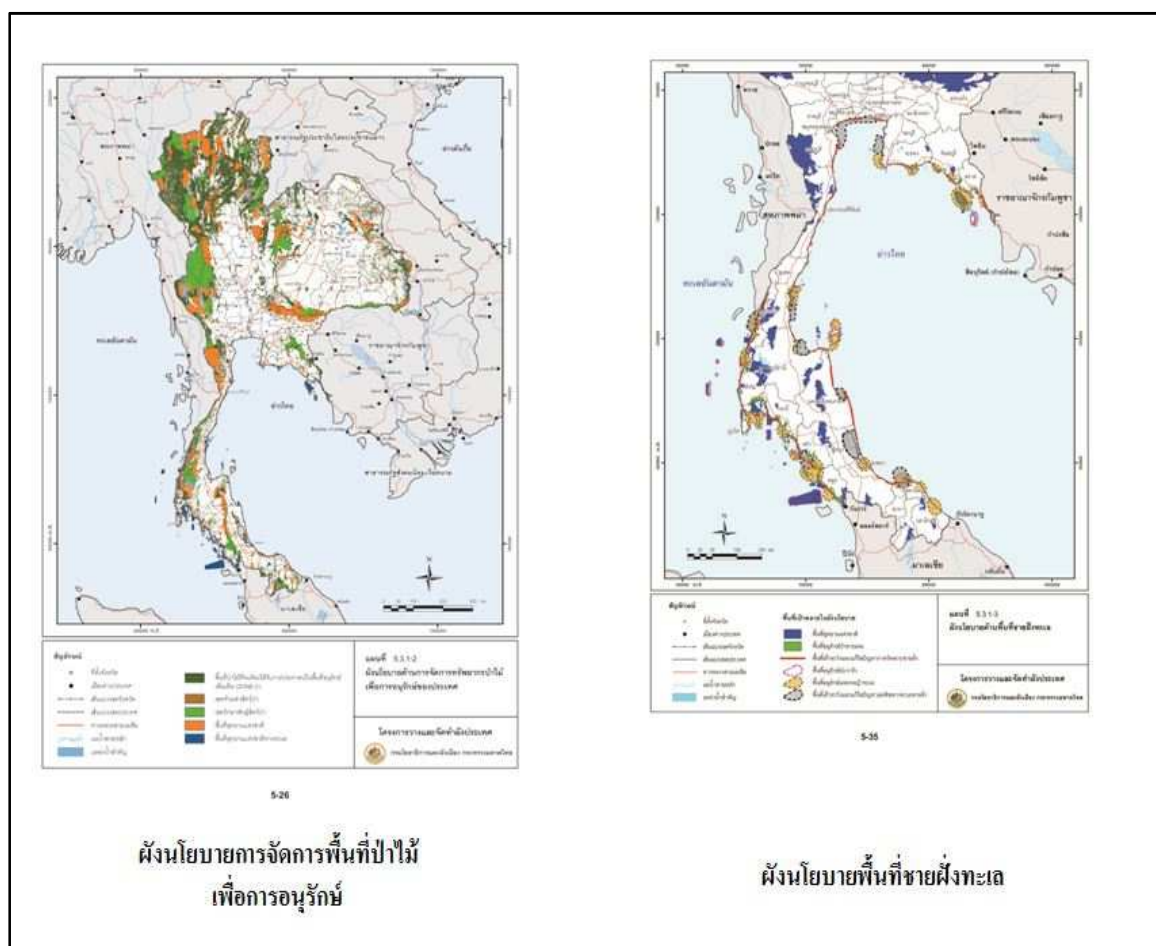
ผังประเทศไทย ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในด้านยุทธศาสตร์การกระจายความเจริญ ยุทธศาสตร์กลุ่มเมือง ยุทธศาสตร์เมืองเพื่อการสร้างสรรค์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนและในด้านเศรษฐกิจ ได้มีการกำหนดแนวกั้นเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ แนวกั้นเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก แนวกั้นเศรษฐกิจตอนใต้ การพัฒนาสะพานเศรษฐกิจ การพัฒนาเส้นทางเดินเรือใหม่ของโลกโดยการขุดคลองเชื่อมเส้นทางเดินเรือระหว่างอ่าวไทยกับอันดามัน การพัฒนาเขตอุตสาหกรรมหลัก การพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาระบบเมืองและระบบชุมชน การพัฒนาการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาค การส่งเสริมด้านการศึกษาและการสาธารณสุข<sup>23</sup> ดังแสดงในรูปที่ 4.1

<sup>23</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังประเทศไทย พ.ศ.2600. หน้า 1-3.



กระบวนการผังเมืองระดับนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน ทำให้ข้อเสนอในผังนโยบายของผังประเทศไทย มีความขัดแย้งโดยไม่มีการประเมินผลกระทบเชิงนโยบายและมีการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ชนบท พื้นที่อาหาร พื้นที่อนุรักษ์ ตัวอย่างเช่น ในรายงานผังประเทศไทย ระบุคุณค่าพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และแหล่งอนุรักษ์ชายฝั่ง แหล่งหญ้าทะเล พื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้แต่ขณะเดียวกัน ผังประเทศไทยก็กำหนดให้มีการพัฒนาที่สนับสนุนอุตสาหกรรมพลังงานและอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โดยมีการกำหนดพื้นที่ไว้ที่ภาคใต้ด้วย<sup>24</sup> ดังแสดงในรูปที่ 4.2 – 4.3

รูปที่ 4.2 พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในผังประเทศไทย พ.ศ. 2600



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง.ผังประเทศไทย พ.ศ.2600.

<sup>24</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง.ผังประเทศไทย พ.ศ.2600.หน้า 26-35.

รูปที่ 4.3 ผังนโยบายอุตสาหกรรม ในผังประเทศไทย พ.ศ. 2600



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง.ผังประเทศไทย พ.ศ.2600

ดังนั้น ข้อเสนอการพัฒนาอุตสาหกรรม พลังงาน และการคมนาคมในผังประเทศไทย จึงไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่เน้นการเกษตร การท่องเที่ยว และสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานส่วนกลางก็มีการจัดทำแผนและโครงการตามที่กำหนดในผังประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ตัวอย่างการดำเนินการของรัฐในปัจจุบันที่ยังคงเดินหน้าโครงการที่มีความขัดแย้งและอาจส่งผลกระทบต่อเนื่อง ได้แก่ การศึกษาความเหมาะสมเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงการท่าเรือน้ำลึกปากบารา ท่าเรือน้ำลึกที่จะนะ การขยายโรงไฟฟ้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร เป็นเรื่องที่ภาครัฐ หน่วยงานรับผิดชอบในการอนุมัติและอนุญาตยังคงเดินหน้าโครงการ ดังการนำเสนอของหน่วยงานของรัฐในรูปที่ 4.4 และนำไปสู่การปรับปรุงหรือผังเมืองรวมจังหวัดเพื่อรองรับการพัฒนาตามนโยบายดังกล่าว



## รูปที่ 4.4

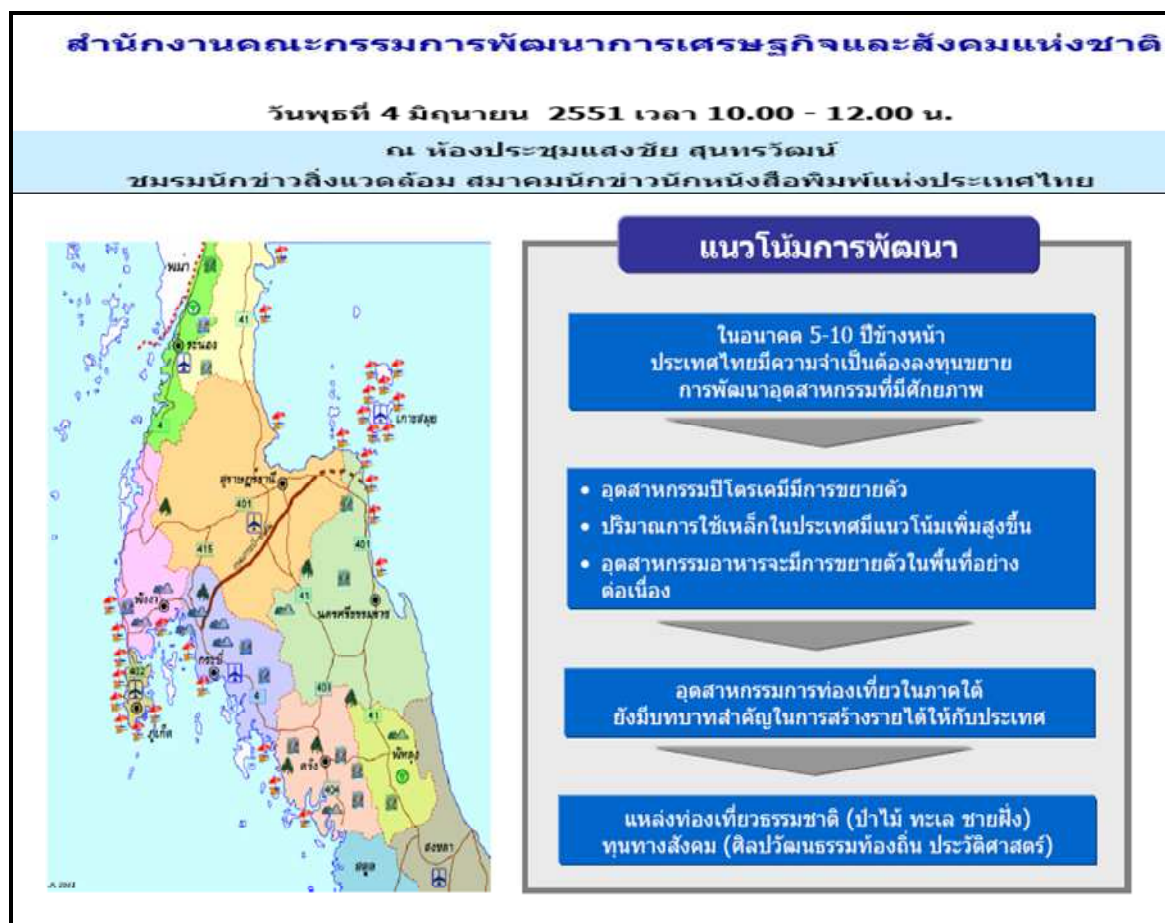
การนำเสนอการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



รูปที่ 4.4 แสดงถึงความเชื่อมโยงของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งเป็นความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพลังงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งอยู่ในผังนโยบายระดับประเทศและระดับภาคด้วย ดังนั้น การมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองและสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงต้องให้ชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบาย แผนและผังระดับนโยบายที่จะมีผลต่อการพัฒนาโครงการต่างๆในชุมชนด้วย

## รูปที่ 4.5

การนำเสนอแนวโน้มการพัฒนาภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.5 แสดงถึงแนวโน้มการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ในด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวซึ่งมีฐานจากทรัพยากรธรรมชาติที่ดี ซึ่งจะเห็นว่าในทิศทางการพัฒนาที่กำหนดในแผนพัฒนาภาคใต้และได้นำมากำหนดในผังนโยบายระดับประเทศและภาคใต้นั้น มีการกระจุกตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวในกลุ่มพื้นที่เดียวกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการได้รับข้อมูลทุกด้านจึงมีความจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชน เพื่อมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกำหนดทิศทางในอนาคต รวมทั้งการมีพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกันของการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ขยายตัวและอุตสาหกรรมอาหารที่โยงกับฐานความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร จึงจำเป็นที่ควรต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ด้วยการมีส่วนร่วม



## รูปที่ 4.6

แสดงการกำหนดแผนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ภาคใต้  
ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วันพุธที่ 4 มิถุนายน 2551 เวลา 10.00 - 12.00 น.

ณ ห้องประชุมแสงชัย สุนทรวัฒน์

ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

## แผนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ (2551-2554)

NESDB

| ขั้นตอน / โครงการ                                                                              | ปีงบประมาณ |      |      |      | ผลผลิต                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                | 2551       | 2552 | 2553 | 2554 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>1 ขั้นศึกษาและเตรียมการ</b>                                                                 |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1. โครงการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภาค                                                      | —          |      |      |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ในช่วงระยะ 10-15 ปี</li> <li>อุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพในภาคใต้</li> <li>ที่ตั้งที่เหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพ</li> <li>ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ</li> <li>การยอมรับและการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> </ul> |
| 2. โครงการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่ที่มีสมรรถนะสูง                                   | —          |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3. โครงการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ภาคใต้ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพของประเทศ | —          |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 4. โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในภาคใต้                                                   | —          |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5. โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ภาคใต้อย่างยั่งยืน                                       | —          |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>2 ขั้นศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของโครงการพัฒนาหลัก</b>                        |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1. โครงการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ                                                          |            |      |      |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>ความเหมาะสมของโครงการพัฒนาหลักในพื้นที่ภาคใต้</li> <li>รายละเอียดโครงการ (อาทิ ขนาด เงินลงทุนที่ดิน ฯลฯ)</li> <li>ผลการประเมิน SEA และ EIA</li> </ul>                                                                                                                            |
| (1) โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่                                                             |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| (2) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ                                                                       |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| (3) โครงการพัฒนาท่าเรือหลัก                                                                    |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| (4) โครงการพัฒนาดมอุตสาหกรรม ฯลฯ                                                               |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม                                                                |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| (1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA)                                           |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| (2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโครงการ (EIA)                                          |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3. การเตรียมจัดหาที่ดิน                                                                        |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>3 ขั้นการปฏิบัติ</b>                                                                        |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1. การออกแบบก่อสร้าง                                                                           |            |      |      |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>การลงทุนก่อสร้างโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |
| 2. การประชาสัมพันธ์และเชิญชวนนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ                                       |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3. การก่อสร้าง                                                                                 |            |      |      |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

© Copyright NESDB 2008

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปที่ 4.6 แสดงถึงการกำหนดแผนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ ในด้านอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะเห็นว่าในการกำหนดการพัฒนาในแผนงานและนำมาสู่การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนั้น มีเพียงการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แต่ประชาชนและชุมชนในพื้นที่โครงการไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการศึกษาประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในระดับโครงการ

ในอนาคต หากมีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองและการปรับปรุง รื้อ แก้ไขผังเมืองที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและได้รับความเห็นชอบจากกรรมการผังเมือง เพื่อมุ่งให้การพัฒนาการจัดทำผังเมืองใน

ระดับจังหวัด ระดับชุมชนสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดในผังประเทศไทย ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดและในชุมชน

และหากโครงการนั้นไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาและความต้องการของประชาชน ชุมชนก็จะเกิดความขัดแย้งในสังคมตามมา เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงเป็นเรื่องที่ชุมชนควรจะได้รับทราบทำความเข้าใจกับการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่จังหวัดและชุมชน อันเป็นผลจากผังเมืองในระดับต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อม พัฒนาศักยภาพ ความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วม และการตัดสินใจกำหนดอนาคตของชุมชน

## 2) ผังภาคใต้ พ.ศ.2600

ในช่วงที่มีการดำเนินการจัดทำผังประเทศไทยนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้มีการจัดทำผังในระดับภาคควบคู่กันไปทุกภาครวมทั้งผังภาคใต้ ผังภาคใต้นี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยมุ่งให้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการจัดทำผังเมืองและแผนในระดับพื้นที่

ซึ่งแม้ว่าผังภาคใต้จะเป็นการจัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลาง มีการมาจัดประชุมที่ภาคใต้หลายครั้ง แต่การมีส่วนร่วมส่วนมากมาจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนภาคเอกชน ประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่ได้รับผลกระทบโครงการมีโอกาสเข้าร่วมและรับทราบเรื่องนี้น้อยมาก

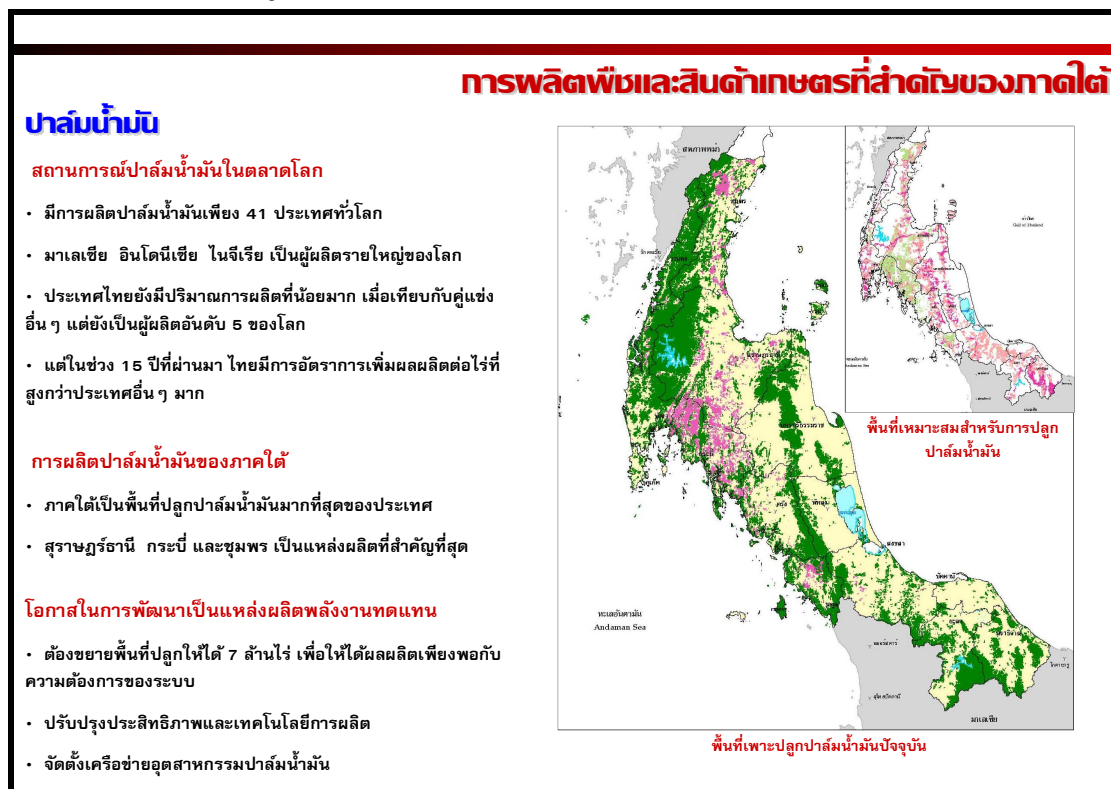
การรวบรวมค้นข้อมูลจากรายงานการจัดทำผังภาคใต้ที่ผ่านมา เพื่อประมวลและวิเคราะห์ให้มีข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ข้อเสนอในผังประเทศไทยหลายเรื่อง ขัดแย้งกับข้อมูลและการวิเคราะห์ในรายงานผังภาคใต้ ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานเดียวกัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ผังประเทศไทยกำหนดพื้นที่ภาคใต้ให้รองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานปิโตรเคมี ท่าเรือน้ำลึก แต่ข้อมูลการวิเคราะห์ในผังภาคใต้ ระบุชัดเจนว่าภาคใต้มีความสำคัญในด้านการเกษตร ในรายงานผังภาคใต้ ระบุว่า

“ภาคใต้เป็นภาคที่มีบทบาทและความสำคัญในการพัฒนาด้านการเกษตรของประเทศไทย ในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญหลายชนิด ทั้งยางพารา ปาล์มน้ำมัน ข้าว และไม้ผลอุตสาหกรรมส่วนมากเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และใช้ฐานวัตถุดิบการเกษตรเป็นส่วนใหญ่และกระจุกตัวอยู่ในบางจังหวัด ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตรในพื้นที่ชนบท แต่ก็ยังคงมีปัญหาการบุกรุกและการขยายตัวของ

พัฒนาเมืองรุกพื้นที่เกษตร การมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสวยงามและมีชื่อเสียงระดับโลก รวมถึงความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”<sup>25</sup> ดังรูปที่ 4.7– 4.8

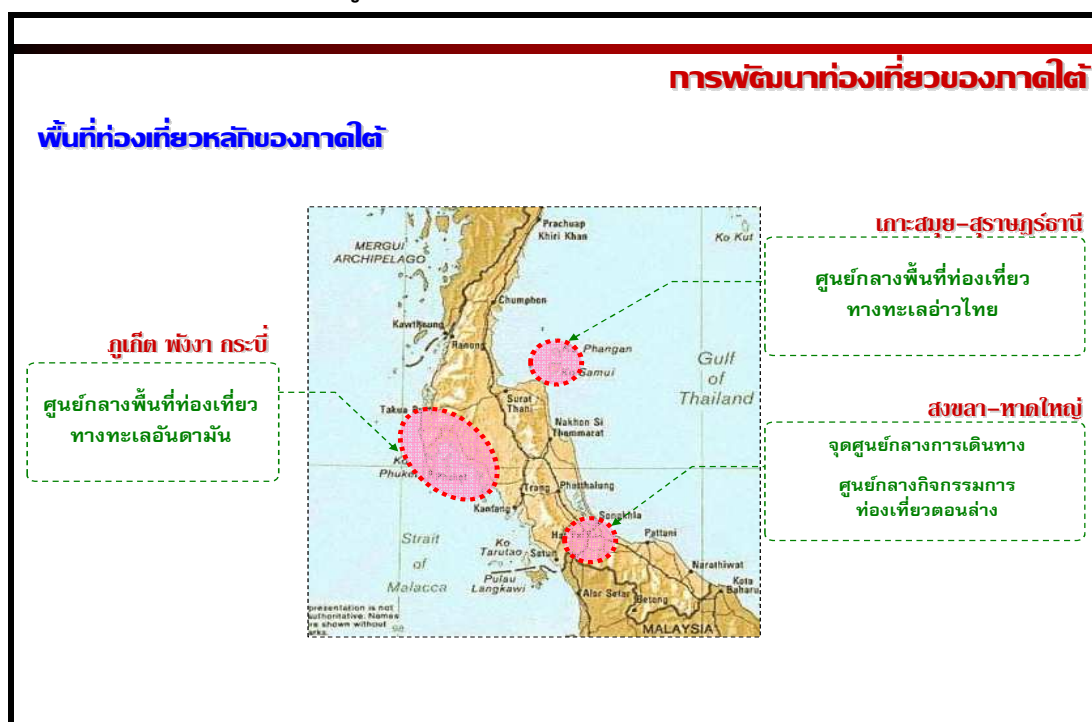
รูปที่ 4.7 การผลิตพืชและสินค้าเกษตรที่สำคัญของภาคใต้



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง.ผังภาคใต้ พ.ศ.2600.

<sup>25</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง.ผังภาคใต้พ.ศ.2600.หน้า 4-1 ถึง 4-6.

## รูปที่ 4.8 การพัฒนาการท่องเที่ยวของภาคใต้



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังภาคใต้ พ.ศ.2600.

เนื่องด้วยการจัดทำผังประเทศและผังภาค ได้นำแผนและนโยบายของหน่วยงานต่างๆ มากำหนดแนวทาง พื้นที่รองรับการพัฒนา ซึ่งนำไปสู่การจัดทำโครงการในหลายพื้นที่ โดยขาดการมีส่วนร่วมและเป็นโครงการที่ขัดแย้งกับการวิเคราะห์ในรายงานต่างๆ ของรัฐที่ทำได้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในหลายพื้นที่ เช่น กรณีท่าเรือน้ำลึกปากปากรา กรณีนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก กรณีโรงไฟฟ้า กรณีการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ เป็นต้น

การทบทวนแผนพัฒนาภาคใต้ จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้ หากกระบวนการยังคงเดินหน้า โดยวิธีการเดิมที่ขาดการร่วมกำหนด ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่และขาดการประเมินผลกระทบระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ก่อนการจัดทำโครงการแม้แต่การศึกษาในรายงานเรื่องเดียวกัน หากขาดการมีส่วนร่วมตรวจสอบ ก็พบว่า มีความขัดแย้งกัน การนำแผนและผังไปสู่การปฏิบัติต่อไปจึงเป็นอันตรายต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่ควรต้องคุ้มครองสิทธิชุมชน สิทธิในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเอื้อต่อการดำรงชีวิต

ดังนั้น การดำเนินการประเมินผลกระทบระดับนโยบาย และยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ภาคใต้ ด้วยการมีส่วนร่วม จึงเป็นการบูรณาการแผน นโยบายในพื้นที่ทุกด้าน ให้เกิดการวิเคราะห์ศักยภาพ ข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคและประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ต่อพื้นที่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมใน

การกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันและเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะร่วมประเมิน กำหนดทางเลือกการพัฒนาที่ยั่งยืนตอบสนองการพัฒนาโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม โดยไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน

#### 4.5 การวิเคราะห์มาตรฐานการจัดทำข้อกำหนดกิจกรรมบางประเภทในพื้นที่สีเขียว (พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม) ในผังเมืองรวมจังหวัด

จากการศึกษาคำร้องกรณีแผนพัฒนาภาคใต้และโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ท่าเรือน้ำลึก และโครงการด้านพลังงานที่จะมีการสร้างในพื้นที่ภาคใต้ นอกจากควรมีการประเมินผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ของการพัฒนาดังกล่าวในพื้นที่ภาคใต้แล้ว ยังเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ ที่ควรมีการนำไปใช้โดยมีการชี้แจง ทำความเข้าใจ ให้ข้อมูลเพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง เพื่อร่วมกำหนดให้เกิดการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

โครงการขนาดใหญ่ที่ชุมชนร้องเรียนในประเด็นการกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาภาคใต้และในหลายจังหวัดภาคใต้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมในผังเมืองรวมจังหวัด ในขณะที่พื้นที่ภาคใต้มีฐานการผลิตสำคัญในภาคการเกษตร การประมง และมีความสำคัญในด้านการท่องเที่ยว เป็นพื้นที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม มีมรดกวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและมีความหลากหลาย

การวิเคราะห์ผังเมืองในส่วนที่มีผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงใช้ตัวอย่างในกรณีภาคใต้ ที่จะเชื่อมโยงจากผังระดับนโยบายมาสู่การจัดทำผังเมืองในระดับจังหวัด เนื่องด้วยโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นข้อร้องเรียนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียว) ในผังเมืองรวมจังหวัด

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดในภาคใต้ พบว่าการกำหนดแนวคิดในการวางผังเมืองรวมจังหวัดส่วนใหญ่ในภาคใต้มุ่งเน้นวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว ดำรงรักษาพื้นที่เกษตรกรรม การประมง ให้เป็นแหล่งผลิตอาหาร นำมาสู่การกำหนดให้หรือห้ามการใช้ที่ดินใน “พื้นที่สีเขียว” ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมจังหวัดโดยเฉพาะการพัฒนากิจการไฟฟ้าและกิจการอุตสาหกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม

ส่วนการกำหนดพื้นที่พัฒนาโดยเฉพาะอุตสาหกรรม การคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานในผังเมืองรวม จังหวัด จะเป็นการพิจารณานโยบายของรัฐบาล ศักยภาพของพื้นที่ ส่งเสริมการขยายตัวอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เกษตรและหัตถกรรมพื้นบ้านและพัฒนาการคมนาคมโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการเกษตรและการท่องเที่ยว

การวิเคราะห์ความเหมาะสมและด้านผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระดับโครงการเพียงอย่างเดียว จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาลักษณะที่จะเกิดต่อชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตว่าพื้นที่ใดควรได้รับการกำหนดว่าเหมาะสมกับการพัฒนาใด จึงควรได้รับทราบข้อมูลและทำความเข้าใจกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ว่าเป็นอย่างไร เพื่อที่ชุมชนจะได้เตรียมความพร้อมใช้สิทธิชุมชนในกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะทำให้ผังเมืองเป็นเครื่องมือที่ชุมชนใช้ในการกำหนดอนาคตได้

การรวบรวมผังเมืองรวมจังหวัดในภาคใต้ ส่วนมากเป็นผังร่างที่ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเป็นผังที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้วและอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายเพื่อประกาศกฎกระทรวง โดยทำการวิเคราะห์การกำหนดพื้นที่สีเขียวและสังเคราะห์ข้อกำหนดพื้นที่สีเขียวในผังเมืองรวมจังหวัดที่ให้หรือห้ามการดำเนินกิจกรรมที่อาจจะก่อผลกระทบ โดยเลือกมาบางกิจกรรมที่เป็นข้อขัดแย้งและก่อให้เกิดผลกระทบในหลายพื้นที่ เช่น นิคมอุตสาหกรรม โรงงานถลุงเหล็ก โรงไฟฟ้า กิจการโรงกลั่นปิโตรเลียม กิจการฝังกลบขยะ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในระหว่างการดำเนินงานนี้ ผู้ศึกษาไม่อาจได้รับข้อมูลว่าการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ยกเว้นผังเมืองรวมจังหวัดที่มีการปรับปรุงและมีการรับฟังความเห็น ซึ่งยังคงเป็นผังเมืองฉบับร่างเช่นเดียวกัน ดังนั้น สาระของการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไป แต่การนำร่างผังเมืองรวมจังหวัดซึ่งได้มีการดำเนินการในช่วงเวลาเดียวกันมารวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์นี้ เพื่อการเปรียบเทียบแนวทางการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ประเภทเดียวกัน แต่อยู่ในพื้นที่คนละจังหวัด มิได้มุ่งเพื่อการอ้างอิงในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตแต่อย่างใด

การกำหนดประเภทอุตสาหกรรมในผังเมืองรวมจังหวัดใช้ตามบัญชีประเภทโรงงาน กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ทั้งนี้ชุมชนสามารถใช้เอกสารนี้เป็นแนวทางเข้าถึงข้อมูลเพื่อการมีส่วนร่วม ที่จะขอทราบรายละเอียดและการเปลี่ยนแปลงการกำหนดประเภท

อุตสาหกรรมที่ทำได้ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมและพัฒนาร่วมกันในการปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ต่อไป

การวิเคราะห์การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมจังหวัดภาคใต้ ทั้งที่เป็นผังร่างและผังที่ประกาศเป็นกฎกระทรวง สรุปข้อห้ามและข้อให้กิจกรรมอุตสาหกรรมบางประเภทในพื้นที่สีเขียวในผังเมืองจังหวัดภาคใต้กับการพัฒนากิจการพลังงานและนิคมอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมบางประเภท ดังนี้

### 1) จังหวัดชุมพร

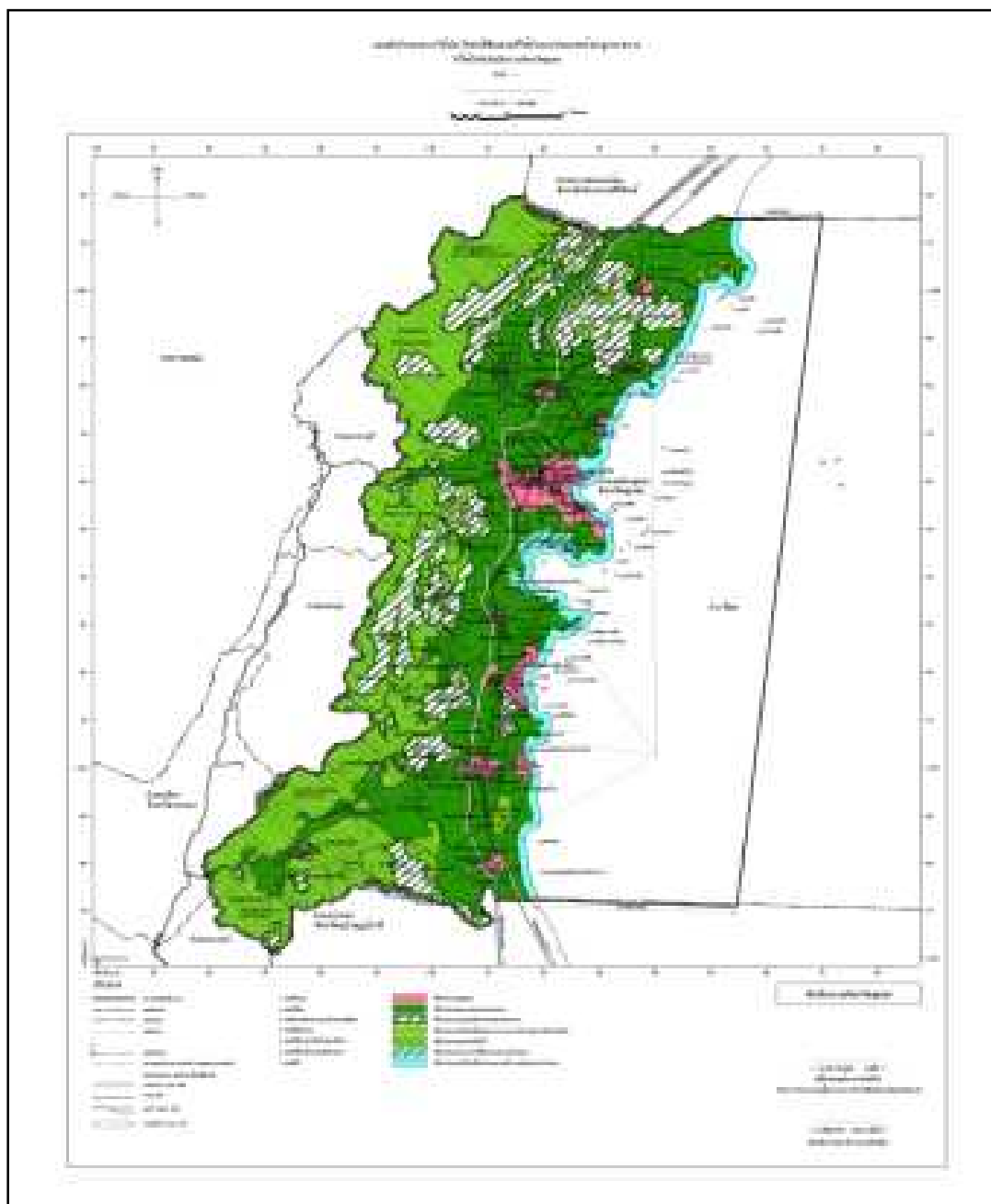
ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเมื่อ พ.ศ. 2550 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม ได้มีข้อกำหนดห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม แต่ยังสามารถทำกิจกรรมตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงได้

#### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ให้ทำได้ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดชุมพร ได้แก่

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหินหรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตเหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 105: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน

- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

รูปที่ 4.9 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2550



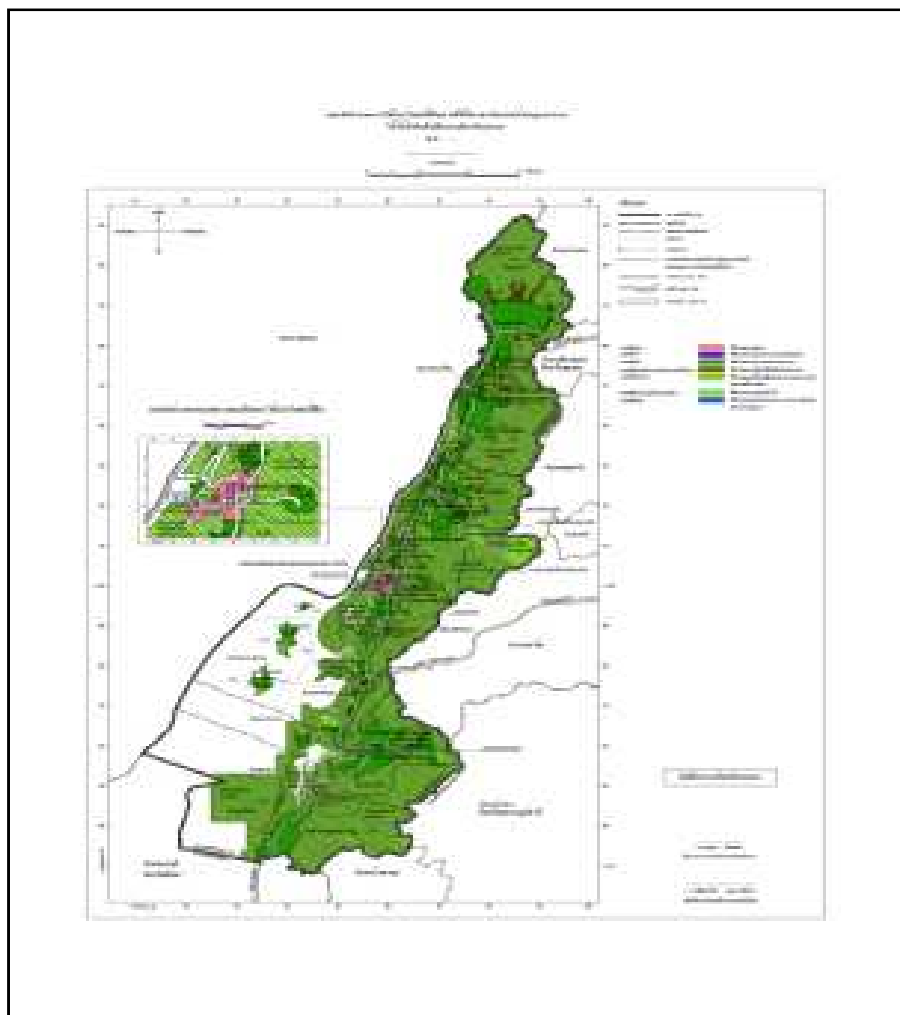
## 2) จังหวัดระนอง

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดระนองที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมกำหนดห้ามโรงงานอุตสาหกรรม แต่ยังกำหนดให้สามารถทำกิจกรรมตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงได้

### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ให้ทำได้ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดระนอง

- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 105: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้ว หรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

รูปที่ 4.10 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดระนอง



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดระนอง.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

### 3) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่คณะกรรมการพิจารณาผังกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2550 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม แต่ยังให้ทำกิจกรรมตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงได้

#### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ให้ทำได้ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่

- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 105: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

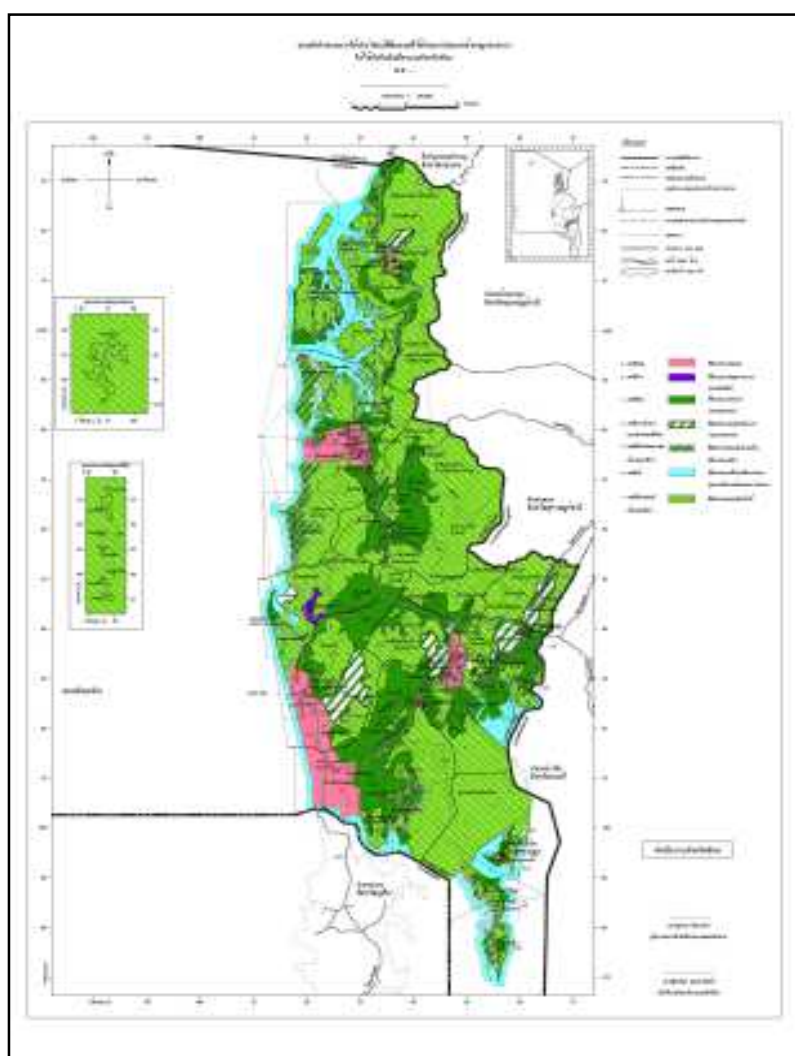


#### 4) จังหวัดพังงา

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดพังงา ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม

แต่ให้ทำโรงงานประเภทที่ 88 : โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในการใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว

รูปที่ 4.12 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพังงา



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพังงา.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

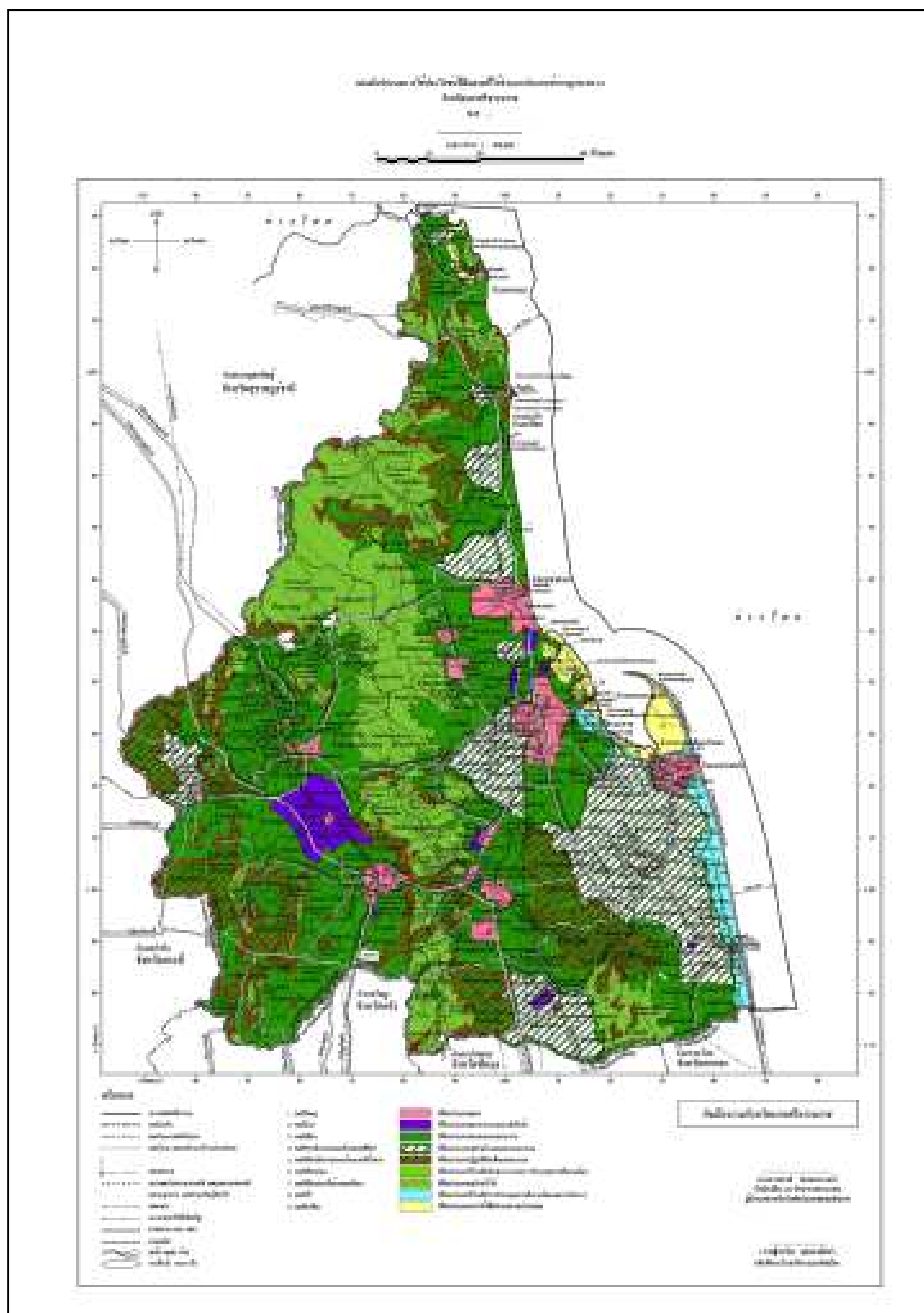
## 5) จังหวัดนครศรีธรรมราช

ตามข้อกำหนดในผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2556 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมและยังมีข้อห้ามโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามทำในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้แก่

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ ปล่อยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิต เหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่ง หรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 105: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือ วัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิต ทางอุตสาหกรรม

รูปที่ 4.13 ผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช



ที่มา : กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม 2557

## 6) จังหวัดตรัง

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดตรัง ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2550 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม

**อุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามทำในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดตรัง คือ**

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหินหรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตเหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม พื้นที่สีเขียวชนบทและเกษตรกรรมในร่างผังเมืองรวมจังหวัดตรัง อนุญาตกิจการโรงงานประเภทที่ 105 - โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝักรวมสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535



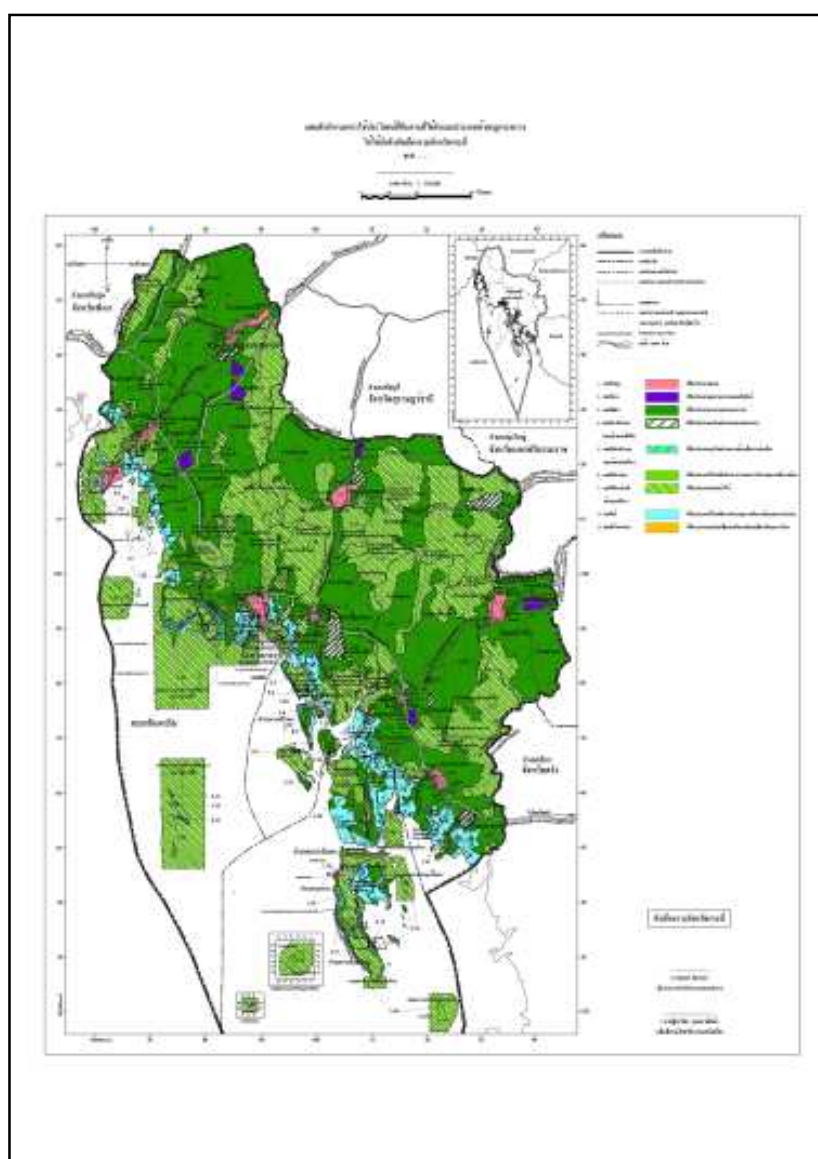


## 7) จังหวัดกระบี่

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดกระบี่ ที่นำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมและห้ามใช้ในกิจกรรมที่เก็บสารเคมีอันตราย

แต่ให้ทำโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าและโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างได้ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม

รูปที่ 4.15 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดกระบี่

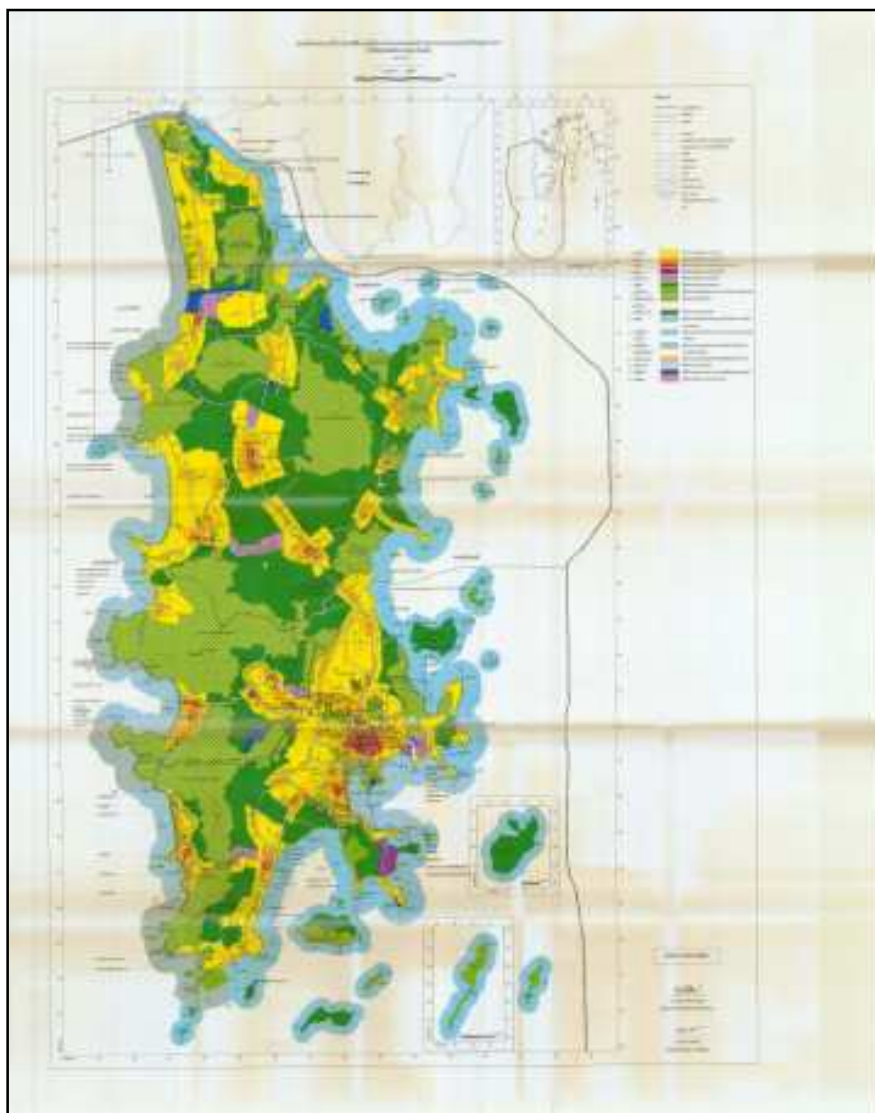


ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดกระบี่.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

## 8) จังหวัดภูเก็ต

ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต ประกาศใช้บังคับเมื่อพ.ศ.2554 และมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดมาแล้วสองครั้ง ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมในพื้นที่สีเขียวและไม่มีการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่ทำได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง แต่ให้ทำได้เฉพาะอุตสาหกรรมที่ไม่มีผลกระทบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและไม่เป็นโรงงานที่ก่อเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

รูปที่ 4.16 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต



ที่มา : กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ภูเก็ต พ.ศ.2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2554

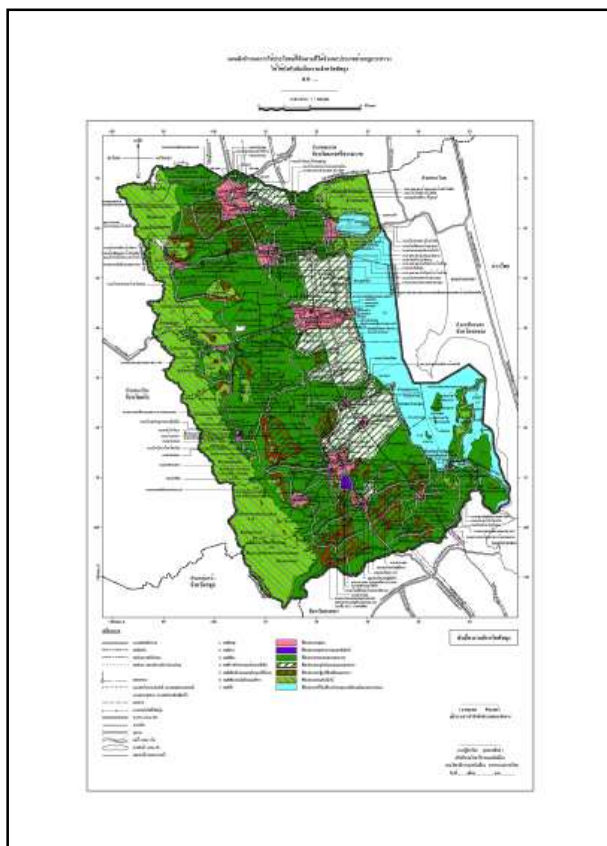
## 9) จังหวัดพัทลุง

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมแต่ยังสามารถทำกิจกรรมตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงได้

### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ให้ทำได้ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดพัทลุง

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 105: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้ว หรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

รูปที่ 4.17 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

## 10) จังหวัดสตูล

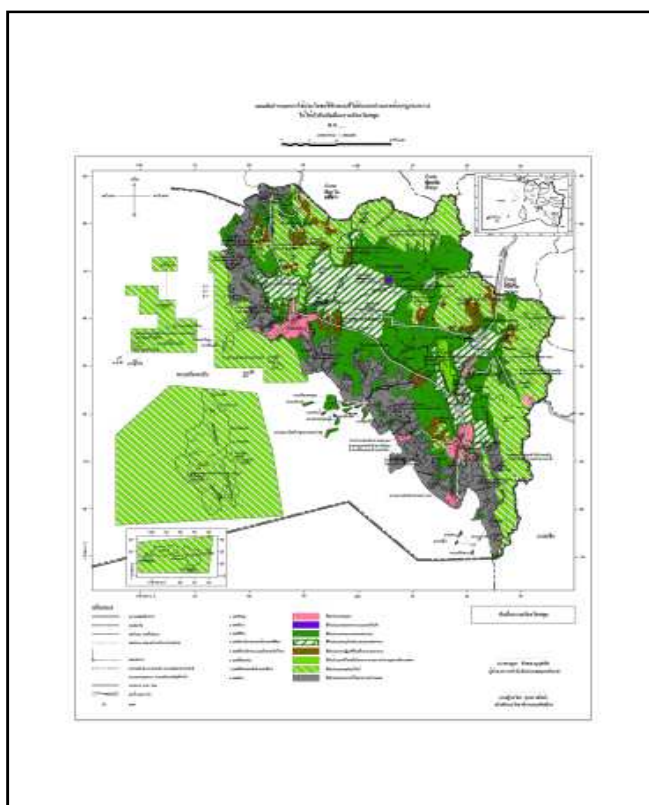
ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล ที่คณะกรรมการพิจารณาเมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม

และห้ามโรงงานทุกประเภท ยกเว้นโรงงานจำพวกที่ 1 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน คือ โรงงานจำพวกที่สามารถประกอบกิจการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงานและโรงงานแปรรูปผลผลิตการเกษตร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อห้ามการจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมในพื้นที่สีเขียวชนบทและเกษตรกรรม แต่ในร่างผังเมืองรวมจังหวัดนี้ได้กำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมไว้ที่บริเวณอำเภอมะนังและมีการกำหนดบางบริเวณในพื้นที่สงวนเพื่อรักษาสภาพป่าชายเลนให้ทำกิจกรรมค้ำน้ำมันได้

ทั้งนี้ ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูลได้ถูกกำหนดให้ปรับปรุงใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาแลนด์บริดจ์ ประชาชนในพื้นที่จึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อม ฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อเศรษฐกิจการเกษตร การประมง และการท่องเที่ยวและเป็นพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร

รูปที่ 4.18 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

## 11) จังหวัดสงขลา

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนด ข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม

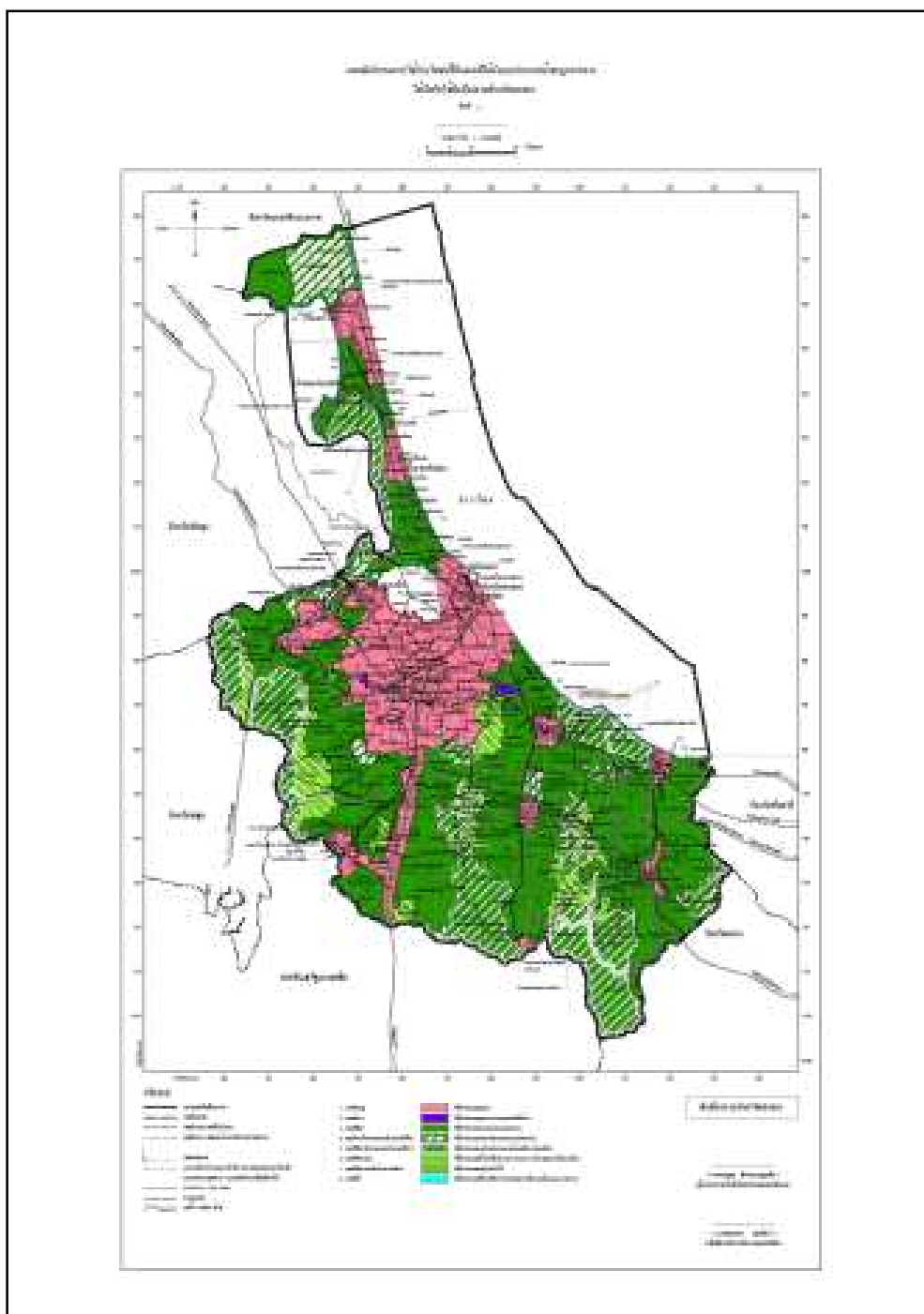
### อุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามทำในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดสงขลา ได้แก่

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหินหรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตเหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม
- โรงงานประเภทที่ 106: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้ว หรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมสามารถทำโรงงานประเภทที่ 105 คือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

ทั้งนี้ ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาได้ถูกกำหนดให้ปรับปรุงใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาแลนด์บริดจ์ประชาชนในพื้นที่จึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อม ฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อเศรษฐกิจการเกษตร การประมง และการท่องเที่ยวและเป็นพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร

รูปที่ 4.19 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).



## 12) จังหวัดปัตตานี

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี ที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนด **ห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม**

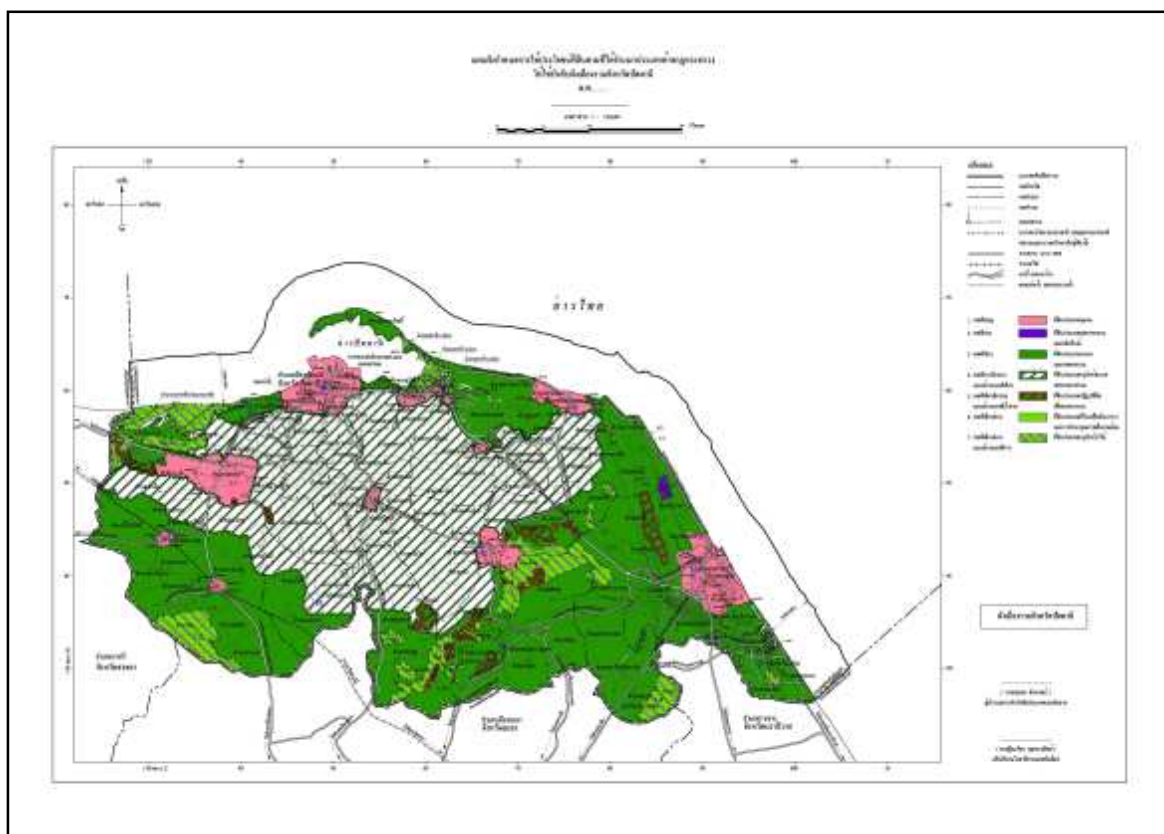
**อุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามทำในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดปัตตานี ได้แก่**

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีไข ฟูอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิต เหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีไขเหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม

ส่วนกิจกรรมเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลนั้นโรงงานประเภทที่ 105 คือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 สามารถทำได้เฉพาะที่ตำบลตรัง อำเภอมายอ

พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมให้ทำโรงงานประเภทที่ 106 ได้ คือ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

รูปที่ 4.20 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

### 13) จังหวัดยะลา

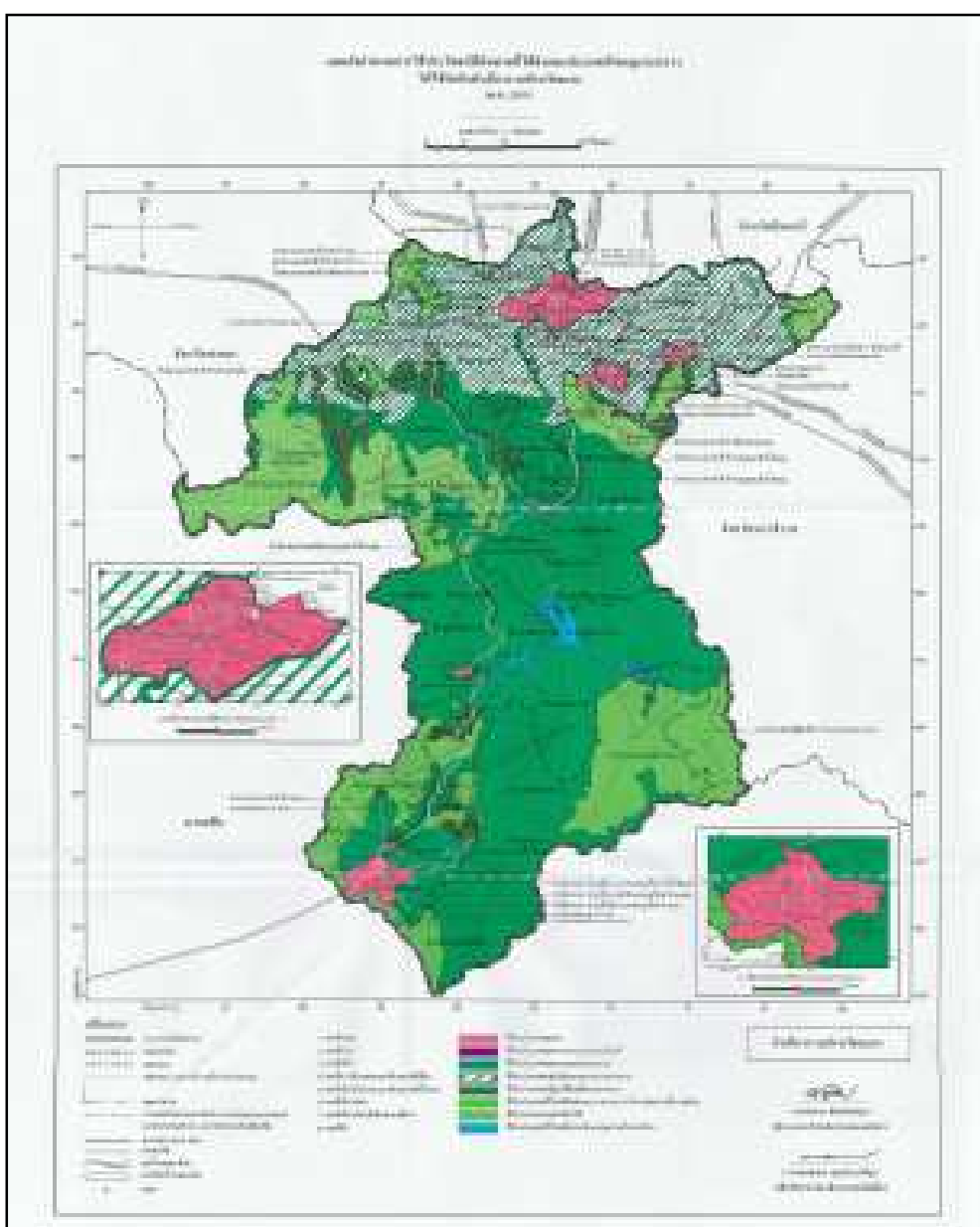
ผังเมืองรวมจังหวัดยะลา ประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ.2555 พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม

**อุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามทำในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม จังหวัดยะลา คือ**

- โรงงานประเภทที่ 42: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารเคมีหรือวัสดุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
- โรงงานประเภทที่ 49: โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- โรงงานประเภทที่ 50: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหินหรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

- โรงงานประเภทที่ 59: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิต เหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น
- โรงงานประเภทที่ 60: โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับถลุงผสม ทำให้บริสุทธิ์ หลอม หล่อ รีด ดึง หรือผลิตโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีไม่ใช่เหล็กหรือเหล็กกล้า
- โรงงานประเภทที่ 89: โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ
- โรงงานประเภทที่ 101: โรงงานปรับปรุงภาพของเสียรวม

รูปที่ 4.21 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดยะลา

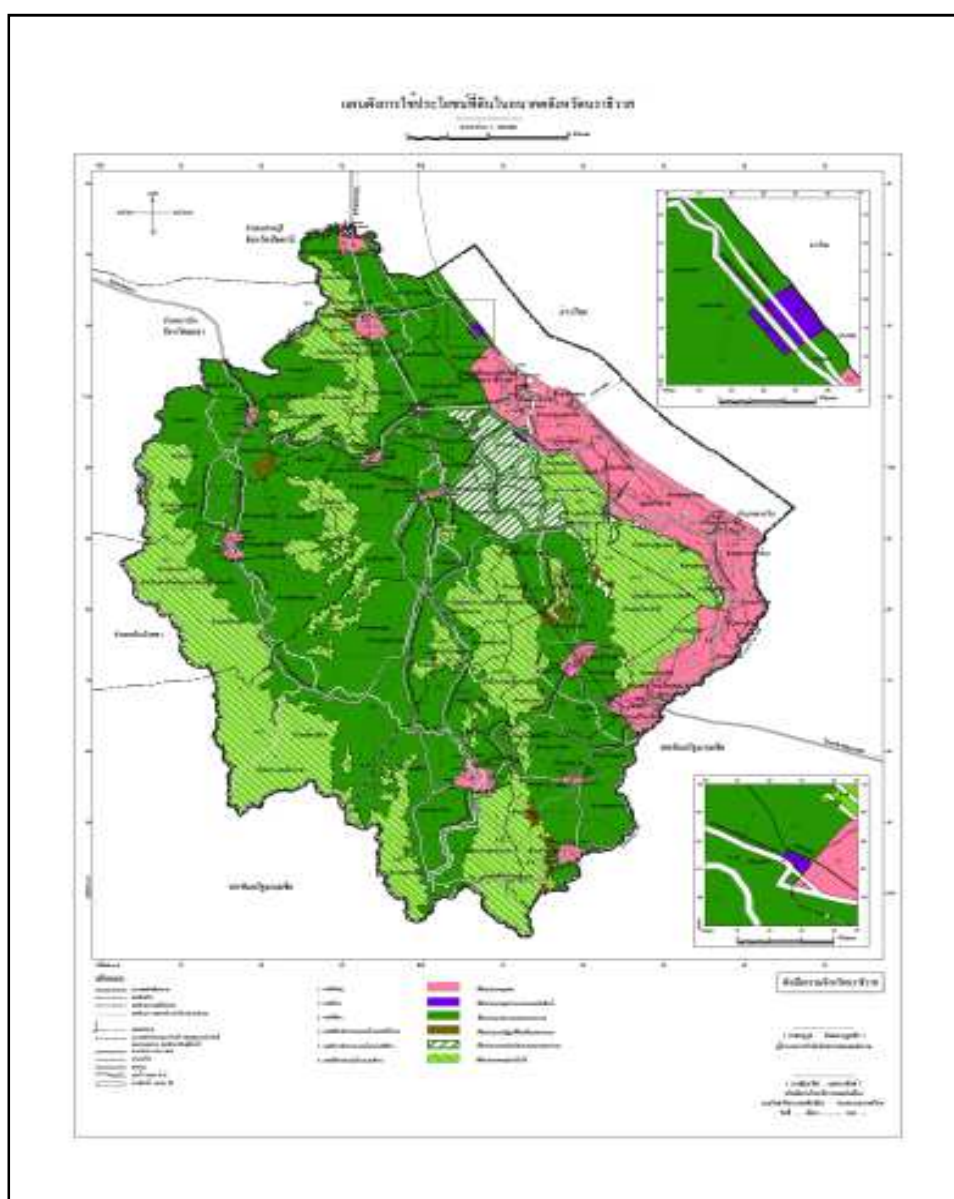


ที่มา : กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ยะลา พ.ศ.2555 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2556

#### 14) จังหวัดนราธิวาส

ตามข้อกำหนดในร่างผังเมืองรวมจังหวัดนราธิวาส ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเมื่อ พ.ศ. 2549 นั้น พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม กำหนดข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรมและห้ามโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายโรงงาน ยกเว้นโรงงานที่ให้บริการชุมชน โรงงานแปรรูปผลผลิตการเกษตรโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดและไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมและโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

รูปที่ 4.22 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดนราธิวาส



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดนราธิวาส.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด2549).

สรุปข้อวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณี ความเชื่อมโยงของผังนโยบายระดับประเทศและระดับภาค ที่มุ่งให้เป็นกรอบการกำหนดทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัดและชุมชน ในกรณีภาคใต้พบว่า นโยบายหลาย ด้านในผังประเทศและผังภาคได้โดยเฉพาะในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่ง และการ พัฒนาอุตสาหกรรม ยังมีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ การกำหนดทิศทางการพัฒนามุ่งตอบสนอง นโยบายการพัฒนาและการลงทุนภาครัฐที่เป็นการกำหนดจากส่วนกลางและนำมากำหนดแนวทางในผังโดยไม่ มีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และการมีส่วนร่วมจากประชาชนในชุมชนมีน้อยมาก การมีส่วนร่วม เป็นการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับภาค มิได้กระจายการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดและโดยเฉพาะ ในชุมชนอันเป็นที่ตั้งของโครงการที่จะดำเนินการและมีข้อร้องเรียน

ส่วนการกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สีเขียว ประเภทชนบทและเกษตรกรรม อันเป็นบริเวณที่ตั้ง ชุมชนส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนานั้น การวิเคราะห์พบว่า ฐานเศรษฐกิจของจังหวัดภาคใต้ ส่วนใหญ่พึ่งพาการเกษตร การประมง การท่องเที่ยวและเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ สภาพและกายภาพของ พื้นที่ที่เป็นพื้นที่สีเขียวมีความเหมาะสมทางการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ แต่การกำหนดการใช้ประโยชน์ในอนาคต มีความแตกต่างกันในหลายพื้นที่ โดยมีได้คำนึงถึงคุณค่าของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมอันเป็นฐานทรัพยากร ในการดำรงชีวิตส่วนใหญ่ของประชาชน ชุมชนภาคใต้ จึงมีการกำหนดโดยนโยบายและแผนแม่บทการพัฒนา จากปัจจัยภายนอกเป็นหลัก เช่น ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมจังหวัดที่มีฐานการผลิตทางการเกษตร คล้ายกัน แต่บางจังหวัด เช่น จังหวัดชุมพร ให้ดำเนินการโครงการที่มีผลกระทบได้หลายประเภท แต่บาง จังหวัด เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราช กำหนดไว้เป็นข้อห้ามในกิจการดังกล่าวเป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สีเขียวในพื้นที่จังหวัดซึ่งมีฐานเศรษฐกิจ สังคมและมีสภาพทางกายภาพไม่แตกต่างกันมากนัก มีการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชนบท ต่างกัน เช่น กรณีจังหวัดชุมพรไม่มีข้อห้ามกิจกรรมในด้านโรงกลั่นปิโตรเลียมโรงงานถลุงเหล็ก โรงไฟฟ้าทุก ประเภท แต่จังหวัดอื่น เช่น สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช มีการกำหนดเป็นกิจกรรมที่ห้ามดำเนินการและ กรณีจังหวัดที่มีคำร้องเรื่องโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดสงขลา มีการกำหนดข้อห้ามโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ต่างกัน คือ จังหวัดกระบี่ ให้มีโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าได้ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม แต่เป็นข้อห้ามในจังหวัดตรัง จังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดพัทลุง เป็นต้น

ตามเกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม พ.ศ.2549 ของกรมโยธาธิการและผังเมืองการกำหนด แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เพื่อควบคุมการขยายตัวของชุมชนและรักษา

คุณค่าของพื้นที่เกษตรกรรมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่บริเวณรอบชุมชน เช่น ป่าไม้ ป่าชายเลน พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ชายฝั่งทะเล แม่น้ำ เป็นต้น ในขณะที่การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม จะต้องเป็นพื้นที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับชุมชน โบราณสถาน พื้นที่ที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศ จุดเด่นของพื้นที่

โครงการขนาดใหญ่ที่ชุมชนร้องเรียนในด้านการกระทบสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาภาคใต้และในหลายจังหวัดภาคใต้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมในผังเมืองรวมจังหวัด จะเห็นว่าการใช้มาตรฐานผังเมืองในกำหนดให้มีกิจกรรมอุตสาหกรรมบางประเภทในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมนี้ มีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ ดังสรุปในตารางที่ 4.1 และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานผังเมือง เช่น โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน ในพื้นที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลาและโครงการทำเรื่อน้ำลึกปากบาราและท่าเรือสงขลาแห่งที่ 2 ที่อำเภอจะนะ ซึ่งจะสร้างในพื้นที่ที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญและจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเกษตร การประมง และชุมชนอีกด้วย

เนื่องจากโครงการพัฒนาตามแผนพัฒนาภาคใต้ ที่มีข้อร้องเรียนนั้น ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาตามแผนและนโยบายของรัฐ เช่น แผนพัฒนาพลังงาน แผนพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง แผนพัฒนาอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมและการที่ร่างผังเมืองรวมจังหวัดมีการจัดทำข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างกันโดยไม่มีการอธิบายเหตุผลของข้อกำหนดที่ต่างกันในรายงานการวิเคราะห์ประกอบการวางผังเมืองรวมจังหวัดและข้อมูลในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับพื้นที่จึงควรให้มีการดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่โดยบูรณาการแผน ยุทธศาสตร์ นโยบาย ที่จะมีการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อรวบรวม นำมาประเมินผลกระทบและกำหนดทางเลือกด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและในการดำเนินการทบทวนผังระดับนโยบาย ผังเมืองรวมจังหวัดและผังเมืองรวมชุมชนนั้น จะต้องมีการให้ข้อมูล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน ที่สามารถเข้าใจถึงเหตุและผล ที่มาของข้อมูลในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทิศทางการพัฒนา การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ ที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของชุมชน



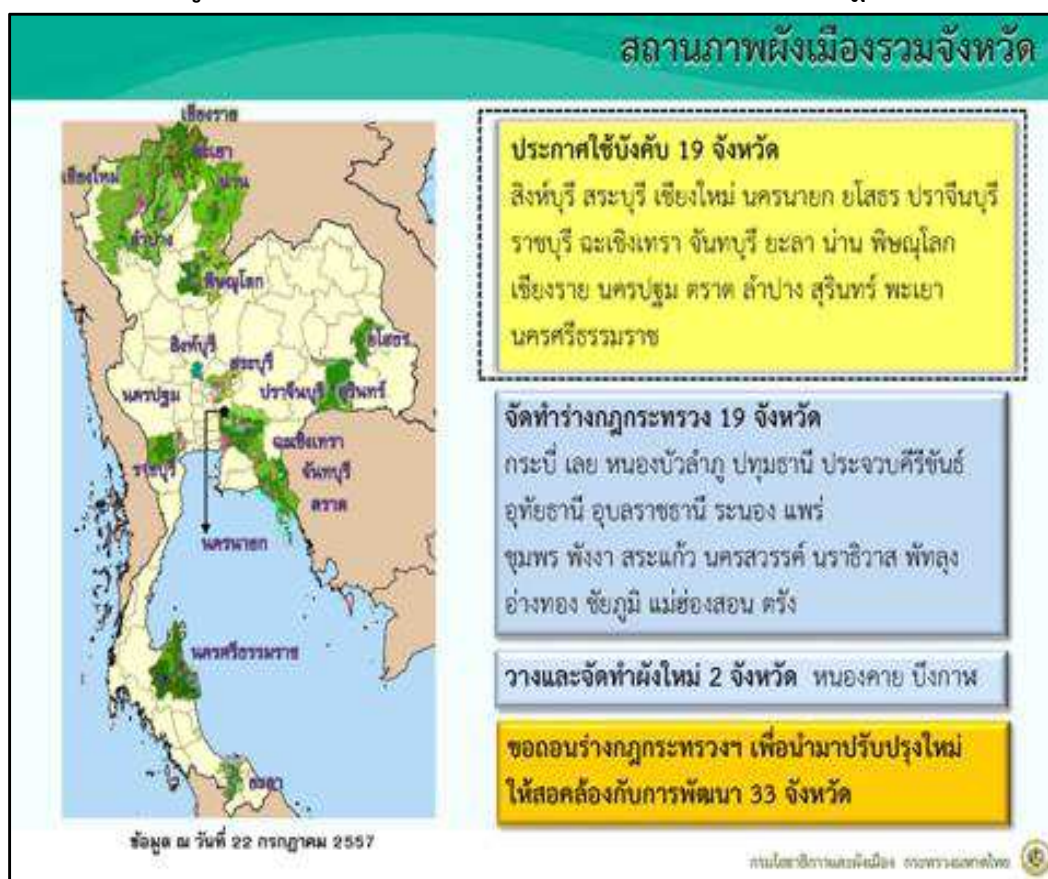


#### 4.6 การวิเคราะห์ด้านสถานะผังเมืองที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบัน การวิเคราะห์สถานะผังเมืองที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์ในระดับผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งเป็นผังเมืองตามกฎหมายและกรณีคำร้องที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดในผังเมืองรวมจังหวัด

จากข้อมูลสถานภาพผังเมืองรวมจังหวัดเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 จากการนำเสนอของกรมโยธาธิการและผังเมือง พบว่า จังหวัดที่มีการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดและประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงแล้ว มี 19 จังหวัด จังหวัดที่อยู่ระหว่างทำร่างกฎกระทรวงมี 19 จังหวัด จังหวัดใหม่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด 2 จังหวัดและจังหวัดที่มีการขอถอนร่างกฎกระทรวงฯ เพื่อนำมาปรับปรุงใหม่มีจำนวน 33 จังหวัด ดังแสดงในรูปที่ 4.23

รูปที่ 4.23 สถานภาพผังเมืองรวมจังหวัดเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง



จากข้อมูลของกรมโยธาธิการและผังเมือง เมื่อเดือนกรกฎาคม 2557 ได้สรุปการแก้ไขผังเมืองรวม จังหวัดในระยะเร่งด่วน จำแนกเป็น

- ผังเมืองรวมจังหวัดที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ จำนวน 19 ผัง เป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง โดยใช้มาตรา 26 วรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- ผังเมืองรวมจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ถอนร่างกฎกระทรวง เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข จำนวน 33 ผัง

### 1) ช่วงระหว่างผังรอประกาศ การแก้ไขผังเมืองที่รอประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้

เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากเอกสารและกรณีปัญหา ทั้งในช่วงผังเมืองที่ผ่านขั้นตอนการรับฟังความเห็นและมีความล่าช้าในการประกาศและการปรับปรุงผังเมืองที่รอประกาศ รวมถึงกรณีที่ผังเมืองเดิมหมดอายุและยังไม่มีผังเมืองรวมฉบับใหม่

กรณีข้อร้องเรียนมีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองในประเด็นนี้ได้แก่ กรณีผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาและผังเมืองรวมจังหวัดสตูลซึ่งเป็นการร้องเรียนโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในช่วงที่ผังเมืองรวมจังหวัดได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้วและผ่านความเห็นชอบของกรรมการผังเมือง เพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ถอนร่างกฎกระทรวงมาทำการปรับปรุงแก้ไขใหม่

#### กรณีผังเมืองรวมจังหวัดระยอง

เป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2547 และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองและคณะรัฐมนตรีแล้วอยู่ระหว่างการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกาศใช้บังคับแต่ถูกถอนร่างกฎกระทรวงมาเพื่อปรับปรุงใหม่ โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เหตุผลของการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ในช่วงระหว่างการรอประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ประชาชนและชุมชนในพื้นที่อำเภอบ้านค่าย อำเภอเมืองระยองและอำเภอวังจันทร์ ได้ยื่นคำร้องโครงการนิคมอุตสาหกรรม

ที่จะขยายไปในพื้นที่เกษตรกรรมและอยู่ใกล้ชุมชน ซึ่งจากการตรวจสอบกับร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยอง พบว่าพื้นที่ตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกรื้อเรียน จะมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม ซึ่งขัดแย้งกับร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยองที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม คือ พื้นที่สีเขียวและสีขาวมีเส้นทแยงสีเขียว ซึ่งตามร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ห้ามการจัดสรรที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมในพื้นที่บริเวณอำเภอบ้านค่ายและอำเภอวังจันทร์ อยู่ในพื้นที่จัดทำผังเมืองรวมจังหวัดระยอง (ร่าง) ซึ่งมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางผังเมืองรวมซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2547 โดยได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อ พ.ศ.2548 และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2548 และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ

ทั้งนี้ ในข้อร้องเรียนดังกล่าว ทางสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองควรดำเนินการ ดังนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์และข้อห้ามการจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม โดยอาศัยแนวทางตามร่างผังเมืองที่รอประกาศ เพื่อให้เกิดควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามร่างผังเมือง ตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- ส่งรายละเอียดร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยองและร่างข้อกำหนดผังเมืองและคำอธิบายที่เข้าใจต่อการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อห้าม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณาอนุมัติอนุญาต การให้ความเห็นเพื่อป้องกันมิให้มีการพัฒนาที่ขัดแย้งกับผังเมืองในอนาคต
- ประสานงานกับท้องถิ่นเพื่อให้มีการนำร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมาเป็นแนวทางจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเพื่อให้มีมาตรการป้องกันการพัฒนาที่ขัดต่อผังเมืองและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระหว่างที่ร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยองรอประกาศใช้บังคับ

ดังนั้น ในช่วงที่จะมีโครงการที่ขัดแย้งกับสาระสำคัญในผังเมืองที่รอประกาศใช้บังคับ โดยหลักการคุ้มครองล่วงหน้าและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หากหน่วยงานที่เป็นเจ้าพนักงานผังเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการให้มีการคุ้มครองผลกระทบต่อชุมชนและคุ้มครองสิทธิชุมชนในการ

ดำรงชีวิตที่ดีได้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ที่กระทำได้ ก็จะทำให้ไม่เกิดช่องว่างในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในช่วงผังเมืองรอบประกาศ

อย่างไรก็ตาม การถอนร่างผังเมืองมาปรับปรุง เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้หากมีเหตุผลในด้านสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่และมีการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่การถอนร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดระยอง เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีการมีส่วนร่วมรวมถึงไม่ให้ข้อมูลที่เป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่และทำความเข้าใจกับประชาชนมาก่อน โดยประชาชนในจังหวัดระยองที่เข้าประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2557 นั้น แจ้งว่าไม่ทราบเรื่องการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดมาก่อน และไม่สามารถเข้าใจการอธิบายผังที่ปรับปรุงใหม่ได้ในเวลาครึ่งวัน จึงไม่อาจมีส่วนร่วมให้ความเห็นได้

เมื่อวิเคราะห์ในด้านเนื้อหาของการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดระยอง พบว่ามีสาระที่ยากต่อการที่ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถเข้าใจให้ความเห็นได้ หากไม่มีกระบวนการให้ข้อมูล ชี้แจงให้เข้าใจก่อนการประชุม และสาระของผังเมืองรวมจังหวัดระยองฉบับปรับปรุง มีประเด็นที่จะมีผลต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(1) การจัดการมีส่วนร่วมที่ประชาชนและชุมชนไม่ได้รับข้อมูลและการชี้แจงที่เพียงพอเพื่อการทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมให้ความเห็น

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดการประชุมประชาชนเพื่อแสดงข้อคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2557 แม้กรมโยธาธิการและผังเมืองจะแจ้งว่าก่อนการประชุมได้มีการโฆษณา 7 วันและปิดประกาศ 15 วัน ก็ตาม แต่ประชาชนในพื้นที่ไม่เคยได้รับข้อมูลของการวางผังเมืองรวมจังหวัดระยองและไม่เคยมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อข้อมูล การวิเคราะห์ และการกำหนดทิศทาง ทางเลือกและวัตถุประสงค์ของการวางผังฉบับใหม่นี้

(2) เอกสารที่ประชาชนได้รับแจกในการประชุมนั้น มีเฉพาะแผนที่ซึ่งมีขนาดเล็กไม่เห็นรายละเอียดขอบเขตพื้นที่และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เขียนนั้น ไม่มีรายละเอียดให้ประชาชนได้ทราบว่า อุตสาหกรรมที่กำหนดให้มีได้ หรือห้ามมิให้มีนั้น จัดอยู่กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงและเป็นอุตสาหกรรมที่มีมลพิษระดับใดและในพื้นที่ชุมชน พื้นที่ชนบทเกษตรกรรม พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม รวมถึงการใช้ที่ดินประเภทอื่นนั้นมีโรงงานบริการชุมชนหรือโรงงานที่ใช้วัตถุดิบการเกษตรประเภทและจำพวกขนาดใดที่อนุญาตหรือห้ามมิให้มี การเขียนเพียงลำดับที่โรงงานนั้น ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นโรงงานชนิดใดมีผลกระทบอย่างไรและปัจจุบันจังหวัดระยองมีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงต่อมลพิษอยู่มากและมีอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพบ่อยครั้ง

การอธิบายถึงการกำหนดพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่อุตสาหกรรม ทั้งประเภท ลักษณะ ผลกระทบ การกำหนดพื้นที่กันชนเพื่อความปลอดภัยของชุมชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนในชุมชนต้องได้รับ ทราบให้เข้าใจก่อนเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นนอกจากนี้ เอกสารแผนที่ที่แจกให้ประชาชน ซึ่งมีหมายเลข ในแต่ละสีนั้น ดูได้ยาก และไม่มีรายการประกอบแผนผังที่มีคำอธิบายขอบเขตพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้าใจ

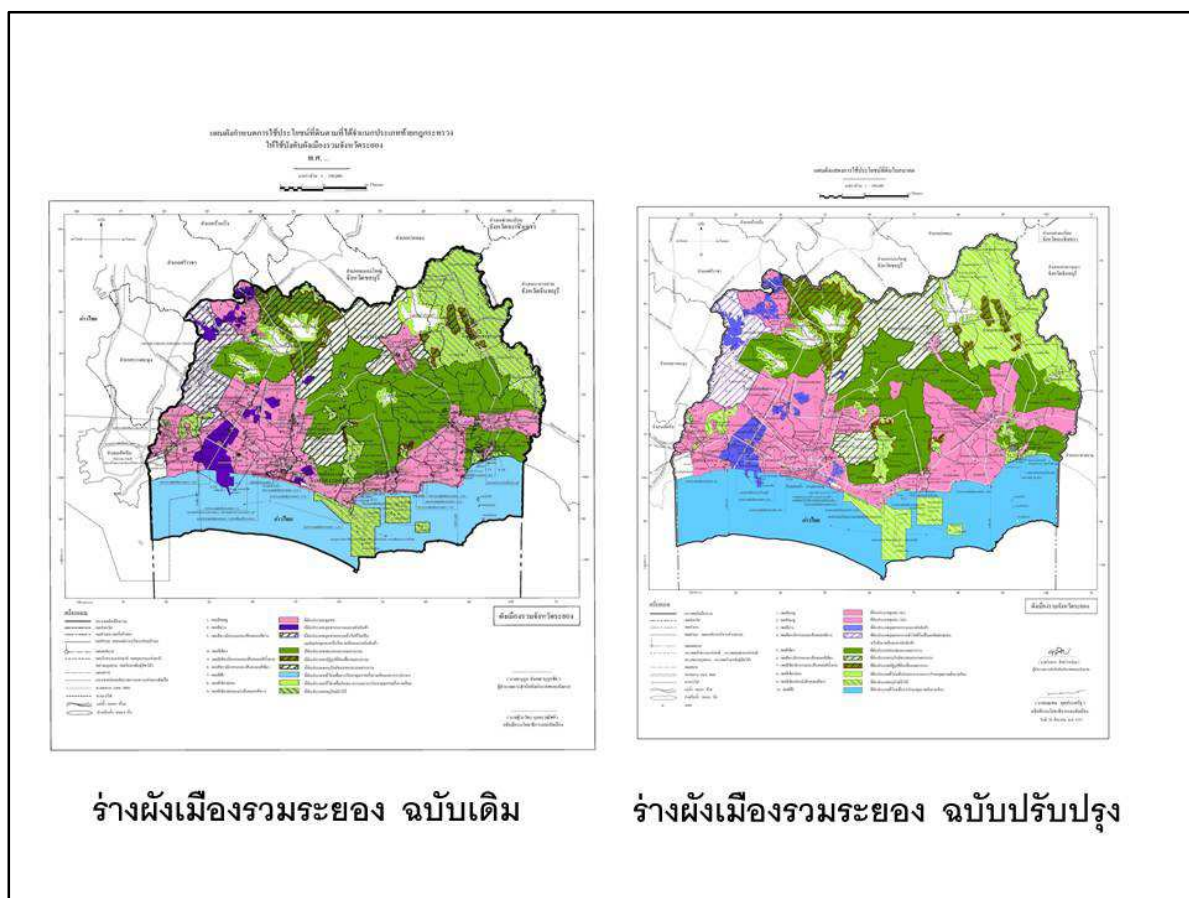
(3) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น โดยประชาชนในชุมชนไม่ได้รับทราบการแก้ไข ผังเมืองรวมจังหวัดซึ่งเคยมีการดำเนินการมาแล้วและอยู่ระหว่างการรอประกาศว่ามีเหตุผลใดในการนำมา แก้ไข และการรับฟังความเห็นโดยไม่มีการให้ข้อมูลประชาชนก่อนการรับฟัง โดยเฉพาะเป็นเรื่องการ กำหนดพื้นที่ซึ่งมีการใช้ข้อความที่ยากและประเภทอุตสาหกรรมที่เข้าใจยาก อีกทั้งบางประเภทเป็นเพียง หมายเลข ไม่มีการอธิบาย ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงเป็นการดำเนินการมีส่วนร่วมแบบที่ไม่ครบถ้วนและกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการได้รับข้อมูลก่อนการดำเนินการรับฟังและปรับปรุงผังเมือง

(4) จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่ซึ่งมีการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพอยู่มากและมีปัญหาในเรื่องอุบัติเหตุ ความปลอดภัย การจัดการมลพิษ ของเสียอันตราย แต่ในร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยองได้มีการกำหนดการใช้ ประโยชน์ที่เน้นการขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปในหลายพื้นที่ ซึ่งขัดต่อมาตรฐานการวางผังเมือง ได้แก่

- การวางผังเดิมมุ่งให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยองและยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด แต่ผังเมืองฉบับที่รับฟังความคิดเห็นใหม่นี้มุ่งให้สอดคล้องกับการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่ง เป็นการกำหนดการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วม
- วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมจังหวัด ฉบับเดิมที่รอประกาศ กำหนดข้อแรกว่าเน้นการ บริหารจัดการการใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ แต่ ผังเมืองฉบับใหม่วัตถุประสงค์ข้อแรกเน้นการส่งเสริมและพัฒนาจังหวัดระยองให้เป็น ศูนย์กลางด้านเกษตรกรรม ด้านการค้า การบริการและการท่องเที่ยว ซึ่งในสภาพ ข้อเท็จจริงจังหวัดระยองมีปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษอุตสาหกรรม จึงควรกำหนด วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมจังหวัดที่ให้มีการเน้นการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

- การเปลี่ยนแปลงผังฉบับใหม่จากผังเดิมนี้นี้ มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดและการใช้พื้นที่ โดยไม่มีการรับฟังในระหว่างการจัดทำข้อมูลเพื่อการวางผัง ไม่มีรายงานการวิเคราะห์ว่าเหตุใดจึงมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และการกำหนดการใช้ประโยชน์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้ให้ความเห็นและได้รับทราบข้อมูลให้เป็นที่เข้าใจ ครบถ้วน ทัวถึง ก่อนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- มีการกำหนดการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในหมายเลขที่ 3.13 และ 3.15 การขยายพื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มเติมในเขตอำเภอบ้านค่าย ในบริเวณซึ่งปัจจุบันเป็นชุมชนพักอาศัยและพื้นที่เกษตรและข้อกำหนดในพื้นที่อุตสาหกรรมที่ขยายมานั้น เป็นอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงและมีมลพิษสูง ซึ่งในการใช้ที่ดินอุตสาหกรรมนั้น ไม่ควรอยู่ในเขตที่เป็นชุมชน
- มีการกำหนดการให้จัดสรรที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมในพื้นที่ชุมชน ช.1 โดยผังเมืองจังหวัดระยองฉบับใหม่นี้ ได้มีการกำหนดพื้นที่ชุมชนเป็นสองกลุ่ม คือ การใช้ที่ดิน ประเภท ช.1 และ ช.2 โดยมีการขยายพื้นที่ชุมชนในเขตอำเภอบ้านค่ายและอำเภอแกลง ซึ่งเป็นการขยายไปในพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชน ซึ่งขัดกับมาตรฐานการ วางผังเมืองและจะก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่อยู่อาศัย
- การยกเลิกบัญชีท้ายกฎกระทรวงผังเมืองที่เคยมีในผังเมืองรวมจังหวัดฉบับเดิมและเปลี่ยนมาใช้ในการเขียนเป็นข้อกำหนดห้ามโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทในพื้นที่ชุมชน โดยไม่มีการจำแนกว่าโรงงานจำพวก 1-3 เป็นการดูแลเฉพาะประเภทโรงงาน ซึ่งจะทำให้โรงงานเกิดอย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นระเบียบในการจัดการการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมมลพิษและความเสี่ยงภัยจากโรงงานต่างๆที่อยู่นอกพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ควรมีการกำหนดขนาดของอุตสาหกรรมที่จะให้มีได้ในเขตชุมชนและพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม พื้นที่อนุรักษ์ชนบทเกษตรกรรม โดยกำหนดประเภทที่เกี่ยวกับการบริการชุมชน การใช้ผลผลิตการเกษตรที่ไม่ก่อมลพิษและผลกระทบต่อสุขภาพโดยมีการจัดทำตารางกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ให้มีได้ ประเภทและขนาด ในแต่ละการใช้ที่ดินให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย
- ไม่มีการอธิบายการกำหนดพื้นที่แนวป้องกัน และพื้นที่กันชน โดยไม่กระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัย ให้เป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อให้มีมาตรการความปลอดภัย
- ไม่มีการกำหนดจำกัดขอบเขตของบริเวณที่จะมีโรงงานบำบัดน้ำเสียรวม และโรงงานกำจัดมูลฝอยรวมของชุมชน เพื่อมิให้กระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ 4.24 การเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดระยองฉบับเดิมและฉบับที่ปรับปรุง



ที่มา :

1. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดระยอง (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).
2. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยอง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัดฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).

## ผังเมืองรวมที่รอประกาศและมีการถอนร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวม ศึกษาจากกรณี จังหวัดสงขลาและผังเมืองรวมจังหวัดสตูล

จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลได้มีการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดตั้งแต่ พ.ศ.2547 ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองและคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวง ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อถอนร่างกฎกระทรวงมาปรับปรุง ตามมติคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ 15/2555 วันที่ 13 ธันวาคม 2555

การปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลให้สอดคล้องรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ดังนี้

**ผังเมืองรวม จังหวัดสงขลา** หลังปัญหาเกิดอุทกภัยซ้ำซากและรุนแรงขึ้นเป็นประจำทุกปี ประกอบกับจังหวัดมีการพัฒนาเมืองที่รวดเร็วมากเพราะเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดน รองรับเออีซี แต่ในร่างผังเมืองรวมไม่ได้มีการรองรับปัญหาดังกล่าว จึงขอให้เพิ่มมาตรการวางผังเมือง เช่น กำหนดเขตการสร้างที่อยู่อาศัยไม่กีดขวางทางน้ำไหล แนวป้องกันน้ำท่วม กำหนดเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น

**ผังเมืองรวมจังหวัดสตูล** จะขอให้พิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่เพื่อรองรับเออีซี รวมถึงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือฝั่งทะเลอันดามันเชื่อมโยงท่าเรือฝั่งอ่าวไทย หรือสะพานเศรษฐกิจ (แลนด์บริดจ์) สนามบินเชิงพาณิชย์จังหวัดสตูล อีกทั้งให้กำหนดเขตพื้นที่ป่าหนองปลักพระยาและเขาพระยาบังสา เป็นพื้นที่ห้ามล่าสัตว์หรือพื้นที่สีขาวลายเขียว (ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้)

ปัจจุบัน ทั้งจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล อยู่ในการพัฒนาโครงการแลนด์บริดจ์และมีข้อร้องเรียนการพัฒนาในเรื่องท่าเรือ โรงงานผลิตไฟฟ้า การระเบิดหินโครงการนิคมอุตสาหกรรม และในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ได้กำหนดข้อห้ามการจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม รวมถึงกิจการโรงไฟฟ้า เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ อันเป็นนโยบายการวางผังฉบับเดิม

การถอนร่างกฎกระทรวงมาปรับปรุงและจัดทำข้อกำหนดใหม่ตามแนวทางการปรับปรุงผังเมืองรวม จังหวัดนี้ เมื่อได้วิเคราะห์จากผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล ที่มีการปรับปรุงใหม่ พบว่า เป็นการปรับปรุงตามแนวทางเร่งด่วนของกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อมิให้ผังเมืองมีความล่าช้า โดยมีแนวทางคือ

- การแก้ไขข้อกำหนดให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้มีพื้นที่สำหรับการขยายตัวในการพัฒนา อุตสาหกรรม การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค
- การยกเลิกบัญชีโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีการกำหนดเป็นข้อห้ามอุตสาหกรรมเฉพาะ อุตสาหกรรมหลักที่มีผลกระทบรุนแรงเท่านั้น เช่น อุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูง 12 ประเภท
- การกำหนดระยะถอยร่นริมแม่น้ำลำคลอง ให้ควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ยกเว้นการควบคุมทางน้ำที่ต้องมีการควบคุมพิเศษเป็นกรณีแก้ไขปัญหาอุทกภัย
- การควบคุมที่ว่างตามแนวขนานริมเขตทางให้ควบคุมตามพระราชบัญญัติทางหลวง ยกเว้น ถนนสายสำคัญ และควรมากกว่า 6 เมตร
- ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ จะมีการแบ่งโซนในการควบคุม พัฒนา โดยแต่ละโซนจะมีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน เช่น โซนชนบทและเกษตรกรรมที่รองรับ การขยายตัวของอุตสาหกรรม โซนชนบทและเกษตรกรรมที่รองรับการขยายตัวของการ พัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้อกำหนดในผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ฉบับปรับปรุง พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในการจัดทำข้อกำหนด ข้อห้าม และข้อยกเว้นโดยที่ผังเมืองรวมจังหวัดเป็นผังที่มีผล ใช้บังคับตามกฎหมายนั้น จะทำให้เกิดช่องว่างเชิงเนื้อหา ที่อาจจะมีผลต่อการพิจารณาอนุมัติอนุญาตกิจกรรม ที่จะมีในพื้นที่ ที่จะกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ดำเนินการถอนร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา มาพิจารณาปรับปรุงใหม่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2556 ทั้งนี้ ในกระบวนการปรับปรุงผังเมืองรวม ต้องมีการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการ วิเคราะห์วาง ผังใหม่ให้ทันสมัย เพราะผังเมืองรวมจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาฉบับเดิมที่นำไปปรับปรุงนั้น มีการจัดทำข้อมูลเพื่อการวางผังเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2547 แต่ในช่วง การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลใหม่ นั้น มิได้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการที่จะได้รับทราบ ให้ความเห็นต่อข้อมูลที่ใช้ในการ ปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาในอนาคตของชุมชน



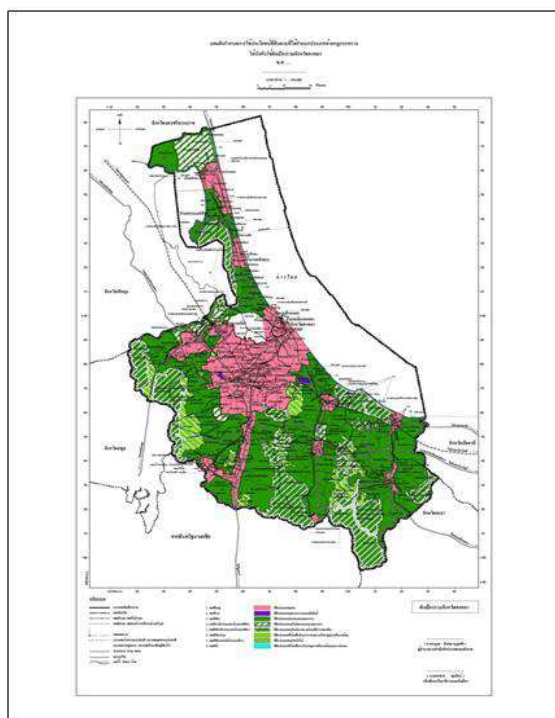
- ในกระบวนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับการประสานและรับทราบข้อมูลก่อนเพื่อการศึกษาและทำความเข้าใจก่อนเข้าร่วมในเวทีรับฟังความเห็นจึงเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ครบถ้วน
- ชุมชนในจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา ส่วนใหญ่ เป็นชุมชนเกษตรและชุมชนประมง แต่ใน การกำหนดนโยบายเพื่อการวางผังไม่ได้ระบุถึงการพัฒนาด้านการเกษตรและประมง จึงควรมีการทบทวนและเพิ่มเติมนโยบายด้านนี้ในผังเมืองให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดการกำหนดการใช้ประโยชน์และมาตรการที่คุ้มครองพื้นที่ผลิตอาหาร พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ประมงชายฝั่ง
- การเขียนข้อกำหนดยากแก่การควบคุมและป้องกันผลกระทบต่อชุมชน อันได้แก่ ข้อกำหนดที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งเขียนว่า “ห้ามโรงงานประเภทอื่นนอกจาก(1) ที่ไม่มีระบบวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน” ซึ่งการเขียนลักษณะนี้จะทำให้ชุมชนไม่สามารถทราบถึงกิจกรรมที่ จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าเป็นกิจกรรมใด ทำให้ไม่มีข้อมูลสำหรับการวางแผนกำหนดมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมชุมชนและในทางปฏิบัติ นั้น โรงงานจะต้องมีระบบในการควบคุมการปล่อยของเสียและมลพิษ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงโดยระบุประเภทและขนาดของโรงงานหรือกิจกรรมที่เป็นข้อห้ามให้ชัดเจน โดยอ้างอิงจากบัญชีประเภทโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วย โรงงาน เป็นต้น
- ข้อกำหนดกิจการอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบในการใช้ที่ดินประเภทชุมชน ประเภทชนบท และเกษตรกรรมเนื่องจากกำหนดไว้เพียงข้อห้ามตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552 แต่มีการให้ข้อยกเว้นในบางพื้นที่และบางกิจกรรม เช่น การยกเว้นโรงงานลำดับที่ 91(2) การบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูง ในพื้นที่บริเวณที่เป็นชายฝั่งและป่าชายเลนซึ่งจะมีผลกระทบต่อชุมชนที่ดำรงชีวิตอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของชุมชน
- การกำหนดวัตถุประสงค์ผังเมืองรวมจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา เน้นในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อการคมนาคม การขนส่งและการขนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นการขัดแย้งกับนโยบายหลักเพื่อส่งเสริมและพัฒนาจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล ให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และเป็นพื้นที่แหล่งอาหาร จึงควรมีการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายการพัฒนาที่จะจัดระบบการใช้ที่ดินในผังเมือง ให้สอดคล้องกับการท่องเที่ยวเชิง

อนุรักษ์และการเป็นพื้นที่แหล่งอาหาร โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

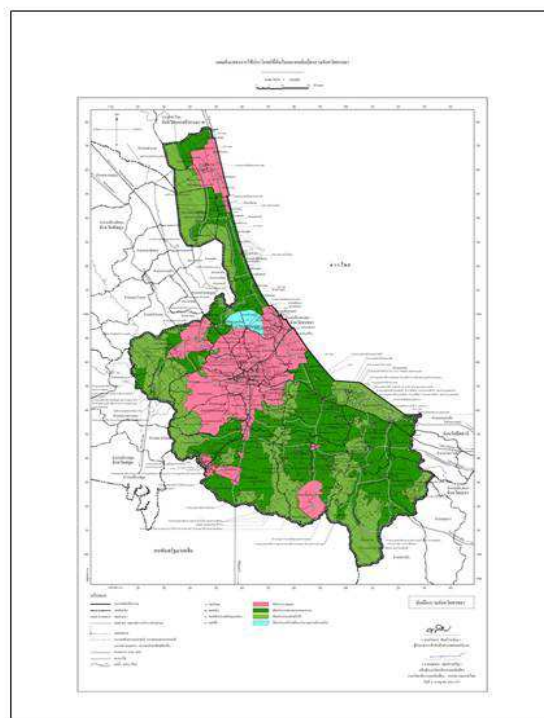
- ไม่มีการกำหนดข้อห้ามอุตสาหกรรมบางประเภทให้ชัดเจนในการใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ และที่ดินประเภทสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพป่าชายเลน เพื่อให้เป็นการรักษาระบบนิเวศเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการประมง
- ไม่มีการกำหนดบริเวณที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะที่จะให้มีกิจกรรมบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน ในการใช้ที่ดินประเภทชุมชน ประเภทชนบทและเกษตรกรรมและประเภทอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เพื่อการท่องเที่ยว
- ควรมีการศึกษาจัดการการมีส่วนร่วม กำหนดขอบเขตหมายเลขเฉพาะในผังเพื่อให้มีการมีส่วนร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบ ไม่เกิดการพัฒนาที่ไร้ทิศทางและยากแก่การควบคุมผลกระทบ โดยเฉพาะจังหวัดสตูลเป็นพื้นที่มีระบบนิเวศที่หลากหลาย มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกร ชาวประมงและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ช่วงเวลาระหว่างที่ผังเมืองรวมจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล (รวมทั้งจังหวัดอื่นที่มีการถอนกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาปรับปรุง) พบว่า ระยะเวลาจากการที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ส่งผังที่ได้รับความเห็นชอบไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจ แก้ไข และเตรียมประกาศนั้น มีระยะเวลาประมาณเกือบ 7 ปี จนถึงปีที่มีการถอนร่างมาปรับปรุง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ สภาพพื้นที่และการพัฒนา กรมโยธาธิการและผังเมืองควรจัดการมีส่วนร่วมตั้งแต่ในระดับการวิเคราะห์ ประเมินการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่กำหนดในผังที่ต้องปรับปรุง มีการชี้แจง ให้ข้อมูลการวางผัง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมให้ความเห็นต่อข้อมูล ทิศทางและทางเลือกการวางผัง อย่างทั่วถึงก่อนการจัดทำผังและจัดการประชุมประชาชนโดยมีการให้ข้อมูลผังฉบับร่าง ข้อกำหนด คำอธิบายขอบเขตผัง คำอธิบายการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่ใช้ในการจัดทำข้อกำหนดก่อนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

รูปที่ 4.25 การเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ฉบับเดิมและฉบับที่ปรับปรุง



ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา  
ฉบับเดิม

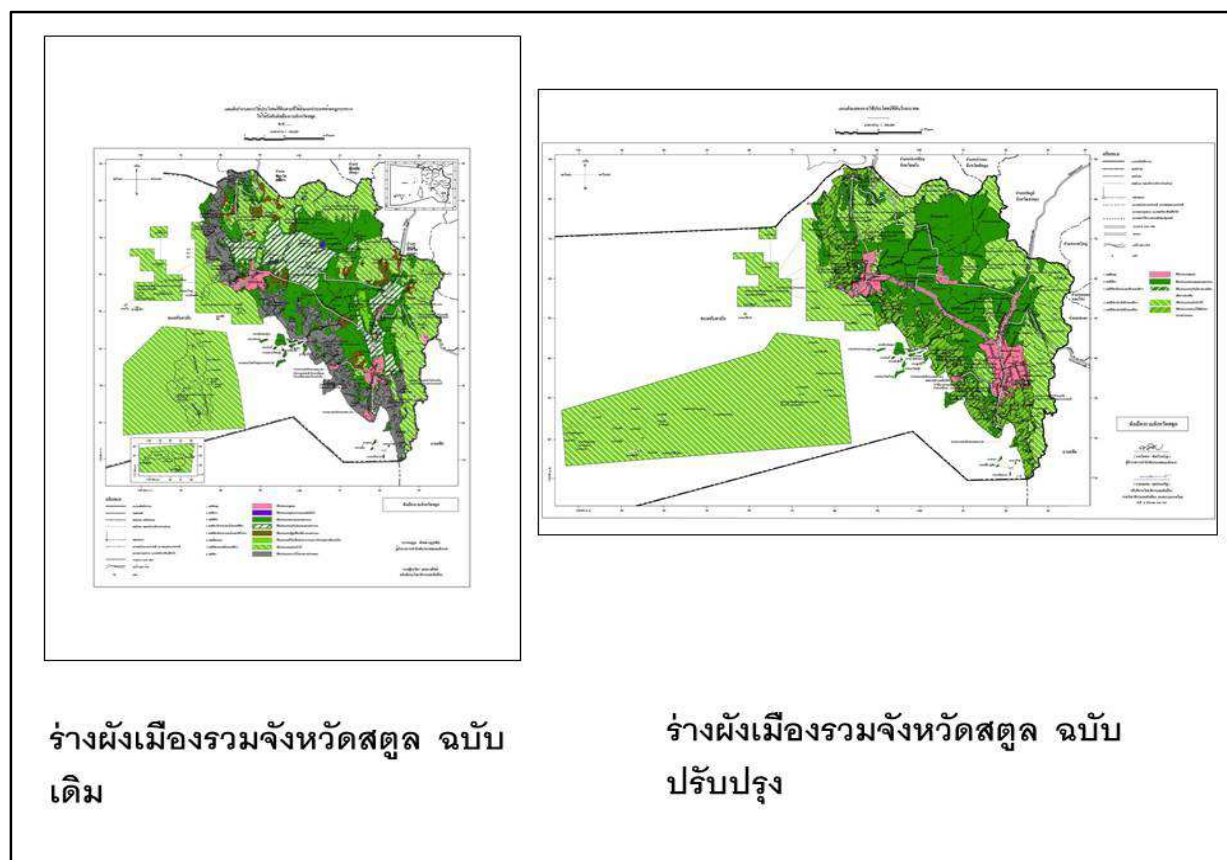


ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา ฉบับ  
ปรับปรุง

ที่มา :

1. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).
2. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา.(ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัดฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).

รูปที่ 4.26 การเปรียบเทียบผังเมืองรวมจังหวัดสตูล ฉบับเดิมและฉบับที่ปรับปรุง



ที่มา :

1. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).
2. กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสตูล. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัดฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).

### ความล่าช้าในการประกาศ ศึกษาจากกรณี โรงไฟฟ้าหนองแขง จังหวัดสระบุรี

ผังเมืองรวมจำนวนมากใช้เวลาในช่วงการรอประกาศนานหลายปี จนทำให้บางพื้นที่มีสภาพเปลี่ยนแปลงไปและขาดการกำหนดมาตรการป้องกัน ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่จะกระทบกับเจตนารมณ์ของการกำหนดพื้นที่ ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับร่างผังเมืองดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ที่การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าถูกกำหนดห้ามก่อสร้างในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ประชาชนมีการร้องเรียนกิจกรรมที่เป็นข้อห้าม แต่การประกาศใช้บังคับล่าช้าและไม่มีการคุมครองพื้นที่

กรณีโรงไฟฟ้าหนองแขง ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีกำหนดไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม แต่กิจการนี้ได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตในช่วงที่ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี อยู่ระหว่างรอประกาศ โดยที่ช่วงเวลารอประกาศ ชาวบ้านได้คัดค้านการออกใบอนุญาตและอีไอเอโครงการนี้และขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 15 (3) ในการออกกฎ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อป้องกันมิให้มีการพัฒนาที่ขัดกับสาระสำคัญของผัง โดยใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า คือ สาระสำคัญของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นแนวทาง แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองมิได้ดำเนินการ จนต่อมามีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี แต่โรงไฟฟ้านั้นได้รับใบอนุญาตแล้วโดยที่ข้อกำหนดในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมยังคงห้ามกิจการโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

ดังนั้น การไม่ใช้อำนาจในการคุ้มครองให้การพัฒนาเป็นไปตามร่างข้อกำหนด จึงมีผลทำให้เกิดการละเมิดและชุมชนต้องใช้สิทธิในการขอยกเลิกโครงการโดยพิจารณาว่ากิจการนี้ขัดต่อสาระสำคัญในผังเมือง

การห้ามกิจการโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า เป็นข้อห้ามในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี มีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ส่งผลกระทบถึงกัน จะเห็นว่าในผังเมืองรวมจังหวัดมีการจัดโซนพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชน พื้นที่อุตสาหกรรมแยกส่วนกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ของจังหวัดส่วนมากเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมและมีการให้ความสำคัญกับพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมเป็นโซนเฉพาะ ซึ่งแสดงว่าบริเวณที่กำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมนี้ จะต้องมียกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีให้มิจากกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบ

นอกจากนี้ ในการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ในที่ดินประเภทชุมชน ประเภทชนบท และเกษตรกรรมและประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมเอง ก็มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินรองและให้มิจากกรรมอุตสาหกรรมได้ ตามบัญชีท้ายข้อกำหนดแต่โรงไฟฟ้าเป็นกิจการที่ไม่ได้ระบุไว้ แสดงว่า

เจตนารมณ์ของการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ “ห้ามโรงไฟฟ้า” โดยไม่ให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินรองและไม่มีทั้งในบัญชีท้ายข้อกำหนด การที่กำหนดเป็น “ข้อห้าม” ที่ไม่ให้มีเลยไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในบริเวณใดของจังหวัด เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง พ.ศ.2549 อันเป็นแนวทางปฏิบัติในการวางผังเมือง

การวางผังเมืองรวมใช้แนวตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว โดยพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมจัดอยู่ในแนวทางกลุ่มเดียวพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ในการทำงานวางผังมีการวิเคราะห์ คาดประมาณการใช้พื้นที่เกษตรกรรมในอนาคตและเป็นการดำเนินการที่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน มีการให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้อง ดังนั้น จึงเป็นการรับทราบโดยกระบวนการสาธารณะแล้วว่า พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เป็นพื้นที่ซึ่งไม่สามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้ กิจกรรมที่ห้ามถือเป็นสาระสำคัญที่จะกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก ซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานการคาดประมาณการใช้พื้นที่และการกำหนดที่ตั้งพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมเขียนไว้ชัดเจนว่า ปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม คือ นโยบายของผังเมืองที่ป้องกันการขยายตัวแบบกระจาย การรักษาระบบนิเวศของแหล่งผลิตอาหารให้มีความสมบูรณ์ ป้องกันการปนเปื้อน ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมและแนวทางสำหรับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมว่าเป็นบริเวณที่ไม่สนับสนุนให้มีการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ต้องการให้เป็นพื้นที่เปิดโล่งอย่างยั่งยืน ควบคุมการขยายตัวของชุมชน รักษาคุณค่าของพื้นที่เกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณรอบชุมชน

การที่โรงไฟฟ้าไปสร้างในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม จึงขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวมเป็นการพัฒนาที่ทำให้การนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ ไม่บรรลุผลในการจัดระเบียบการใช้ที่ดินมิให้ส่งผลกระทบต่อกันและปัญหาของผังเมืองที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง คือ การพัฒนาที่ขัดแย้งกับพื้นที่และข้อกำหนดแต่ใช้โอกาสการขออนุญาตในช่วงที่ผังเมืองรอประกาศใช้บังคับ เพราะใช้เวลานาน โดยที่ผู้พัฒนานั้นทราบข้อกำหนดที่ห้าม แต่ใช้ช่วงเวลารอประกาศในการได้มาซึ่งใบอนุญาต เหตุการณ์เหล่านี้ มีขึ้นในหลายพื้นที่ หากเพิกเฉยต่อการเคารพต่อข้อกำหนดผังเมืองที่แม้จะเป็นร่างก็จะทำให้เกิดการพัฒนาที่เดินตามเส้นทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นวงจรไม่รู้จบ

การอ้างว่าได้ใบอนุญาตก่อนผังเมืองประกาศ แล้วดำเนินการก่อสร้างก่อนผังเมืองประกาศ โดยยึดการตีความเพียงว่าไม่บังคับต่อการใช้ที่ดินที่มีมาก่อน เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ประโยชน์มาก่อนนั้น จึงไม่ควรได้รับความคุ้มครองเพราะในผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีก็มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท

อุตสาหกรรม ซึ่งผู้ประกอบการสามารถพัฒนากิจการได้โดยไม่ขัดกับผังเมือง แต่กลับมาดำเนินการในบริเวณที่กำหนดเป็นข้อห้าม

นอกจากนี้ กรณีการอ้างการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองประกาศนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 ความตอนหนึ่งว่า “การยกเว้นนั้นมิใช่ถือเป็นเด็ดขาด เพราะถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองก็มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้” จากบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ที่กล่าวมาแล้วนี้ จึงเห็นได้ว่า คำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา 27 นั้นมีความหมายว่า ใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ เช่น ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม จะนำไปใช้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมไม่ได้ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์มาก่อนที่กฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นก็จะใช้ประโยชน์ที่ดินของตน เพื่อการพาณิชย์ต่อไปได้ตามมาตรา 27 วรรคสอง

(ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จ 439/2532 เรื่องบันทึกความหมายของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518<sup>26</sup>)

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ต้องตีความให้สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คือ หากคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินสำหรับขั้นตอนของการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมือง (ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3)) สมควรที่จะพิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือ ในที่ดินเช่นนั้น เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมือง “ในสาระสำคัญ” ที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย ของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม (ตามนัยมาตรา 27 วรรคสอง) หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจะมีกิจการที่ขัดกับร่างผังเมือง ใน

<sup>26</sup> ที่มา: [http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/deca/2532/c2\\_0439\\_2532.htm](http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/deca/2532/c2_0439_2532.htm)

สาระสำคัญเกิดขึ้น คณะกรรมการผังเมืองก็สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้

ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองตามมาตรา 27 วรรคสองนั้น เป็นกรณีที่มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ หากการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเกิดขึ้นก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม นั้น เป็นการใช้ประโยชน์ที่ขัดต่อนโยบายผังเมืองรวมในสาระสำคัญดังกล่าว ถือเป็นกรณีที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินยิ่งกว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หากรัฐไม่ดำเนินการป้องกันโดยออกกฎเกณฑ์ที่เป็นการระงับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือที่ดินไว้ก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แล้วปล่อยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือที่ดินนั้นไป แต่มาระงับภายหลังเมื่อมีกฎกระทรวงดังกล่าว ย่อมกระทบทั้งต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมากกว่าที่จะทำการระงับป้องกันไว้ก่อน อีกทั้งยังกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเมื่อต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสาระสำคัญของนโยบายผังเมืองรวมด้วย

สรุปได้ว่า การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) ในการให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินตามที่เจ้าพนักงานการผังเสนอ ควรพิจารณาปรับใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 27 วรรคสอง เพราะมีลักษณะเดียวกัน<sup>627</sup>

ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีที่เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อ พ.ศ.2555 โดยที่ประชาชนที่เป็นผู้ร้องคัดค้านโครงการไม่ได้รับทราบข้อมูลการปรับปรุงผังเมืองดังกล่าว

<sup>27</sup> ความเห็นสำหรับร่างรายงานผลการศึกษานโยบาย โดย ดร.กรรณิกา สันธิพงษ์ ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2557





## 2) ช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง

เนื่องด้วยช่วงการวางผังมีขั้นตอนการทำงานที่มีขั้นตอนย่อยและเป็นการทำงานด้านพื้นที่ ด้านข้อมูล ที่ประชาชน ชุมชน ในหลายพื้นที่ไม่ทราบ รวมทั้งไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้อย่างเข้าใจ จึงทำให้การกำหนดวิสัยทัศน์ การใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างแท้จริงและจากตัวอย่างข้อร้องเรียนในหลายพื้นที่ซึ่งแม้ผู้ร้องจะไม่ได้ร้องเรียนในเรื่องผังเมือง แต่ได้เห็นว่า มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ซึ่งขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์เดิมของชุมชนและส่งผลกระทบต่อชุมชน และชุมชนไม่ทราบว่ามีการจัดทำผังเมืองที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต จึงขาดการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่จะเป็นมาตรการป้องกันกิจกรรมที่จะมี ผลกระทบ เช่น กรณีการกำหนดที่ตั้งโรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ใกล้ชุมชน ซึ่งประชาชนไม่ ทราบข้อมูลการกำหนดการใช้ที่ดินในอนาคต

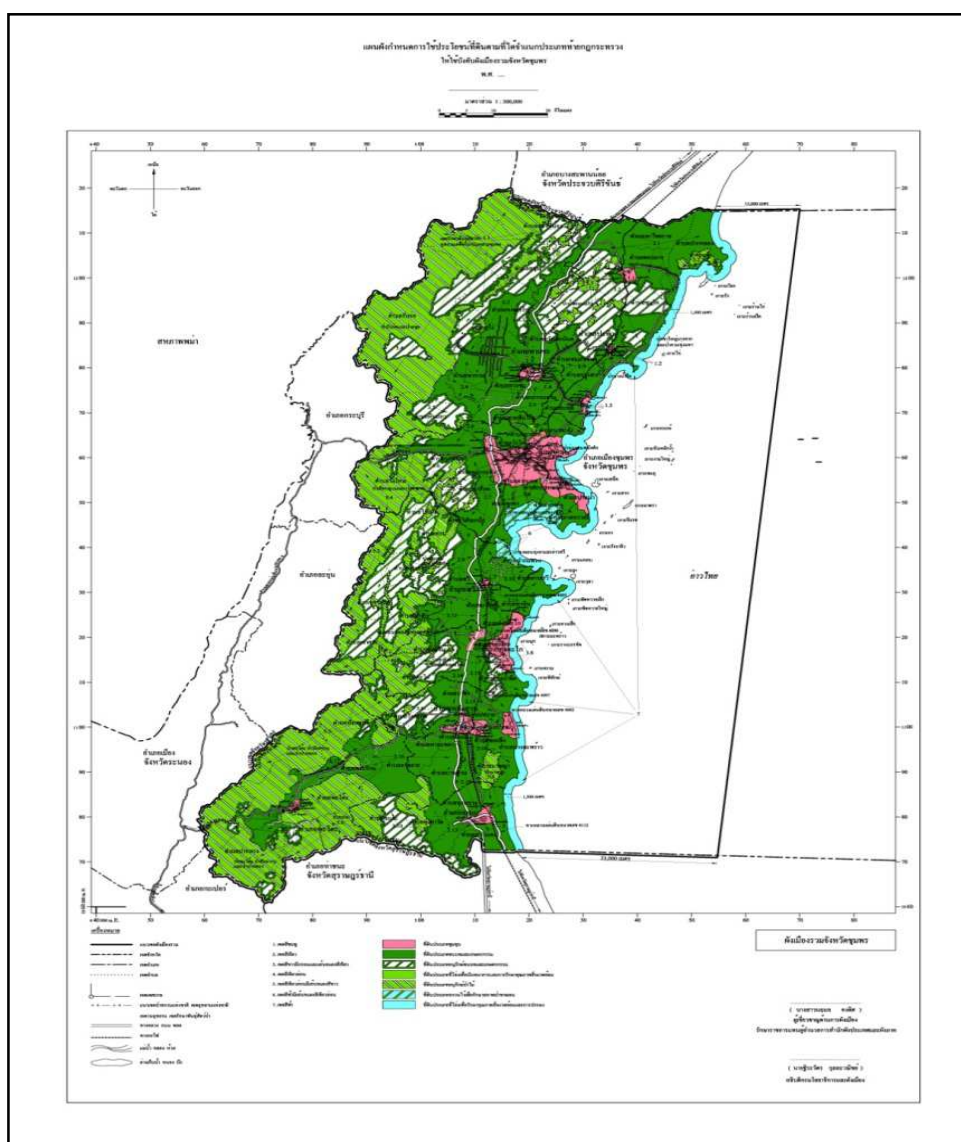
ตัวอย่างเช่น จังหวัดชุมพร ซึ่งชุมชนมีการคัดค้านต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ท่าเรือน้ำลึก และโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ มีส่วนร่วมแสดงข้อคิดเห็นต่อข้อกำหนดในช่วงเวลาดำเนินการวางผังเมืองรวมจังหวัด เนื่องจากชุมชนไม่ทราบ ข่าวและไม่ได้รับข้อมูล ที่ทำให้เกิดความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมแสดงความเห็น แม้ว่าในช่วงดำเนินการวางผัง จะต้องมีการปิดประกาศและจัดรับฟังความเห็นก็ตาม แต่ก็ไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดให้สามารถมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเกษตรไปสู่การ พัฒนาอุตสาหกรรมและพลังงาน

กรณีการวางผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร เป็นผังเมืองรวมที่นำเสนอต่อกรรมการผังเมืองแล้ว แต่ชุมชน ในพื้นที่ไม่ทราบและไม่ได้รับความเข้าใจในสาระของผังในช่วงระหว่างการดำเนินการวางผังและการจัดทำ ข้อกำหนดร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพรที่เป็นความขัดแย้ง ให้มีกิจการโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงาน ไฟฟ้า โรงงานปิโตรเคมี โรงงานกลุ่เหล็กในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและ เกษตรกรรม พื้นที่สีเขียวที่ถูกกำหนดไว้สามารถดำเนินกิจการที่เป็นปัญหาได้และกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ การเป็นจังหวัดการเกษตร การท่องเที่ยว แต่กลับไม่มีการแก้ไข และได้เดินหน้าต่อโดยไม่มีการมีส่วนร่วม จึงเป็นการกำหนดพื้นที่ให้มีการพัฒนาที่นำมาสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ เมื่อพระราชกฤษฎีกาการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดหมดอายุลง โดยที่การวางและจัดทำ ผังเมืองรวมจังหวัดชุมพรยังไม่ประกาศใช้บังคับ แม้ว่าจะได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน

ตามกฎหมาย การผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองแล้วก็ตาม แต่ในการที่จะใช้ร่างผังเมืองรวม จังหวัดชุมพรฉบับเดิม ในการดำเนินการต่อ หรือจะให้มีการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดใหม่นั้น เป็นการ ประชุมตัดสินใจในระดับคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด โดยมีได้มีการให้ข้อมูลต่อประชาชนและ มิได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รูปที่ 4.28 พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมในผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร  
ซึ่งประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในการจัดทำข้อกำหนดอย่างเข้าใจและทั่วถึง



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2550).

ร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร กำหนดให้มีกิจการโรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า โรงงานปิโตรเคมี โรงงานกลูกลีกลิก ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

รูปที่ 4.29 บัญชีท้ายข้อกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ที่ให้ทำโรงงานผลิตไฟฟ้าได้

22

| ลำดับที่ | ประเภทหรือชนิดของโรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ที่ดินประเภท   |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----|-----|------------------|---|---|---|---|---|-----|--------------------------|---|-----|
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ชุมชน          |     |     | ชนบทและเกษตรกรรม |   |   |   |   |   |     | อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม |   |     |
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | โรงงานจำพวกที่ |     |     | โรงงานจำพวกที่   |   |   |   |   |   |     | โรงงานจำพวกที่           |   |     |
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1              | 2   | 3   | 1                | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1   | 2                        | 3 |     |
| 88       | โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 89       | โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งไม่มีการผสมธาตุ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 90       | โรงงานสกัดน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคาร หรือโรงงานอุตสาหกรรม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 91       | โรงงานบรรจุสินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้<br>(1) การบรรจุสินค้าทั่วไป<br>(2) การบรรจุภัณฑ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ได้            |     |     |                  |   |   |   |   |   |     | ได้                      |   | ได้ |
| 92       | โรงงานห้องเย็น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 93       | โรงงานซ่อมรถจักรยานยนต์ หรือเครื่องหนึ่ง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ได้            |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 94       | โรงงานซ่อมเครื่องมือไฟฟ้า หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า สำหรับใช้ในบ้านหรือใช้ส่วนตัว                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 95       | โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยานที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ รถพ่วง จักรยานสามล้อ<br>จักรยานสองล้อ หรือส่วนประกอบของยานดังกล่าว อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้<br>(1) การซ่อมแซมยานที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ หรือส่วนประกอบของยานดังกล่าว<br>(2) การซ่อมแซมรถพ่วง จักรยานสามล้อ จักรยานสองล้อ หรือส่วนประกอบของยานดังกล่าว<br>(3) การทำถังแก๊สสำหรับใช้กับเครื่องยนต์ หรือส่วนประกอบของยานดังกล่าว<br>(4) การล้างหรืออัดฉีดยานที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ |                |     | ได้ |                  |   |   |   |   |   | ได้ |                          |   | ได้ |
| 96       | โรงงานซ่อมนาฬิกา เครื่องวัดเวลา หรือเครื่องประดับที่ทำด้วยเพชร พลอย ทองคำ ทองขาว<br>เงิน นาก หรืออัญมณี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ได้            |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 97       | โรงงานซ่อมและผลิตแบตเตอรี่ที่มีกระแสไฟฟ้าใช้ในตัว                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 98       | โรงงานอัดฉีด ขี้ผึ้ง ขี้ผึ้งอัด ขี้ผึ้งอัด เครื่องนุ่งห่ม หรือเครื่องใช้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                | ได้ |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |
| 99       | โรงงานผลิต ส้อม เข็ม ด้ายไหม หรือเส้นใยสังเคราะห์เป็น เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด<br>อาวุธหรือสิ่งอื่นใดที่มีอำนาจในการประหาร ทำลายหรือทำให้หมดสมรรถภาพในทางหนึ่งใดเกี่ยวกับ<br>อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด และรวมถึงสิ่งประกอบของสิ่งดังกล่าว                                                                                                                                                                                                            |                |     |     |                  |   |   |   |   |   |     |                          |   | ได้ |



รูปที่ 4.30 บัญชีท้ายข้อกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร ที่ให้ทำโรงกลั่นปิโตรเลียมได้

| ลำดับที่ | ประเภทหรือชนิดของโรงงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ที่ดินประเภท   |   |   |                  |   |     |   |     |     |                         |     |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---|---|------------------|---|-----|---|-----|-----|-------------------------|-----|-----|
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ชุมชน          |   |   | ชนบทและเกษตรกรรม |   |     |   |     |     | อนุรักษ์ธรรมชาติและมรดก |     |     |
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | โรงงานจำพวกที่ |   |   | โรงงานจำพวกที่   |   |     |   |     |     | โรงงานจำพวกที่          |     |     |
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1              | 2 | 3 | 1                | 2 | 3   | 1 | 2   | 3   | 1                       | 2   | 3   |
|          | (11) การทำผลิตภัณฑ์สำหรับใช้เป็นฉนวนหุ้มหม้อน้ำ หรือกันความร้อน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                |   |   |                  |   |     |   |     |     |                         |     |     |
|          | (12) การทำผลิตภัณฑ์สำหรับใช้กับโลหะ น้ำมัน หรือ น้ำ (Vetel,Oil or Water Treating Compounds) ผลิตภัณฑ์สำเร็จ เคมีไวแสงฟิล์ม หรือกระดาษ หรือผ้าที่ทำด้วยดัดไวแสง (Prepared Photo - Chemical Materials or Sensitized Film, Paper or Cloth)                                                                                                                                                                                                                            |                |   |   |                  |   | ได้ |   |     | ได้ |                         |     |     |
|          | (13) การทำถ่านกัมมันต์ (Activated Carbon)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                |   |   |                  |   |     |   |     | ได้ |                         |     |     |
| 49       | โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                |   |   |                  |   |     |   |     | ได้ |                         |     | ได้ |
| 50       | โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ผ่านหิน หรือลิแกนด์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้<br>(1) การทำแอลกอฮอล์ หรือน้ำมันดิน<br>(2) การทำกระดาษอบแอลกอฮอล์ หรือน้ำมันดิน<br>(3) การทำเชื้อเพลิงก้อน หรือเชื้อเพลิงสำเร็จรูป จากถ่านหินหรือลิกไนต์ที่แต่งแล้ว<br>(4) การผสมผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมเข้าด้วยกัน หรือการผสมผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมกับวัสดุอื่น<br>(5) การกลั่นน้ำมันเตาได้ก ซึ่งไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตก๊าซ หรือ เบนซีน |                |   |   |                  |   |     |   |     | ได้ |                         |     |     |
| 51       | โรงงานผลิต ซ่อม พลุ หรือหลอดออกยางนอก หรือยางในสำหรับยานพาหนะ ที่เคลื่อนที่ด้วยเครื่องยนต์ คน หรือสัตว์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                |   |   |                  |   |     |   |     | ได้ |                         |     |     |
| 52       | โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับยาง อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้<br>(1) การทำยางแผ่นในรูปแผ่นจากยางธรรมชาติ ซึ่งมีใยการทำในสวนยางหรือป่า<br>(2) การหั่น ผสม รีดให้เป็นแผ่น หรือตัดแผ่นยางธรรมชาติซึ่งมีใยการทำในสวนยางหรือป่า<br>(3) การทำยางแผ่นรมควัน การทำยางดิบ ยางแผ่น ยางน้ำ หรือการทำยางให้เป็นรูปแบบอื่นใดที่คล้ายคลึงกันจากยางธรรมชาติ                                                                                                           |                |   |   |                  |   | ได้ |   | ได้ | ได้ |                         | ได้ | ได้ |
|          | (4) การทำผลิตภัณฑ์ยาง นอกจากที่ระบุไว้ในลำดับที่ 51 จากยางธรรมชาติหรือยางสังเคราะห์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                |   |   |                  |   |     |   |     | ได้ |                         |     | ได้ |

การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญ และมีใช้เพียงการมีส่วนร่วมในการประชุมรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ ในการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องได้รับข้อมูลที่เป็นที่เข้าใจได้ด้วยและต้องเป็นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของกระบวนการผังเมือง ทั้งการมีส่วนร่วมในทางวิชาการการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ผังเมือง เป็นเรื่องของกระบวนการทำงานสำคัญ 3 ส่วน คือ

- *กระบวนการทำงานทางเทคนิค* เนื่องจากงานผังเมืองเป็นการบูรณาการการพัฒนาหลายด้านมาสู่การพัฒนาในเชิงพื้นที่ ที่ต้องมีการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ การประมาณในอนาคต
- *กระบวนการมีส่วนร่วม* ทั้งการมีส่วนร่วมในทางวิชาการ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน
- *กระบวนการทางกฎหมาย* ในกรณีการวางแผนผังเมืองรวม เป็นผังที่มีการบังคับใช้ตามกฎหมาย จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นับตั้งแต่การสำรวจเขตผังไปจนถึงการประกาศบังคับใช้ตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติการทำงานทั้งสามกระบวนการจะดำเนินการไปด้วยกัน กล่าวคือ การเริ่มต้นทำงานในกระบวนการทางเทคนิคในการสำรวจกำหนดเขตผัง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมทางเทคนิคนั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องมีการประชุมคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อมีการดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำผังร่างให้คณะอนุกรรมการฯและคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้ความเห็น ก็จะต้องจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนและเมื่อจัดทำผังร่างแล้วก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายคือ ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง และติดประกาศพร้อมข้อกำหนดการพิจารณาคำร้อง และขั้นตอนจากนี้เป็นขั้นตอนการตรวจและพิจารณาตามขั้นตอนการออกกฎกระทรวงต่อไป

## ขอบเขตของการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานทางวิชาการ ในการศึกษาวิเคราะห์ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองในปัจจุบัน

จากการศึกษาตัวอย่างข้อกำหนดการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในปัจจุบัน มีสาระขอบเขตและขั้นตอนการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำงานมีส่วนร่วมในวงราชการ หน่วยงานของรัฐ เอกชน โดยสรุป ได้ดังนี้

### (1) การกำหนดพื้นที่ศึกษาและวางแผน

ดูเชื่อมโยงทางด้านกายภาพ โดยเฉพาะปัญหามลพิษอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชากร รวมทั้งนโยบาย โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาในพื้นที่

### (2) การศึกษาข้อมูล และการศึกษาวิเคราะห์

#### ด้านนโยบาย

ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย โครงการ มาตรการ ด้านการพัฒนาและแผนพัฒนา ด้านการจัดการพื้นที่ที่มีหรืออาจมีในอนาคต

#### ด้านกายภาพ

ศึกษาวิเคราะห์สภาพที่ตั้ง ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทางอุตุนิยมวิทยา ธรณีวิทยา ธรณีสัณฐาน สมรรถนะดิน การกัดเซาะชายฝั่ง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความลาดชัน ทิศทางการไหลของน้ำ การระบายน้ำ พื้นที่รองรับน้ำหลาก พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม พื้นที่ชุ่มน้ำพื้นที่รับน้ำ พื้นที่ที่มีแนวโน้มขาดแคลนน้ำ ปัญหา ข้อจำกัดและศักยภาพของพื้นที่ วิเคราะห์ความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ประเมินผลกระทบขีดจำกัดทั่วไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม การสงวน ดำรงรักษา การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสร้างสังคมเมืองน่าอยู่

#### ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร

- ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชนเมืองในอดีตและปัจจุบัน รูปแบบของเมือง (Urban Pattern) และแนวโน้มในอนาคต

- แนวโน้มการขยายตัวของเมือง/ชุมชน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน ในภาพรวมแยกตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ศึกษาและวิเคราะห์ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ศึกษาวิเคราะห์พื้นที่ที่มีข้อจำกัดและศักยภาพในการพัฒนา เช่น พื้นที่ป่า พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่หวงห้าม พื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่ชายฝั่ง รวมทั้งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทิศทางการขยายตัวของเมือง/ชุมชน

- ที่อยู่อาศัยในด้านลักษณะอาคาร ขนาดแปลงที่ดิน ความหนาแน่นสุทธิ รวมทั้งการประมาณการความต้องการการใช้พื้นที่อาคารและที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในอนาคตจำแนกตามประเภทการอยู่อาศัย

- พาณิชยกรรม แนวโน้มความต้องการการใช้พื้นที่อาคารและที่ดินในด้านพาณิชยกรรมของเมืองในอนาคต

- อุตสาหกรรม ประเภทขนาดที่ดิน ความหนาแน่นสุทธิ แหล่งวัตถุดิบและตลาด ในด้านเส้นทางการบรรทุกและขนถ่ายสินค้า ศึกษาด้านพลังงานและแหล่งน้ำที่ต้องการ รวมทั้งการคาดการณ์ความต้องการใช้ที่ดิน พลังงานและน้ำในอนาคต

- ขนาด ที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือแหล่งวัตถุอันตรายในเขตพื้นที่ การวิเคราะห์ให้เชื่อมโยงกับปัญหา/ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษ การแพร่กระจายและความเสี่ยงภัยจากสารเคมีและมลพิษ

- การจัดการพื้นที่กันชน (Buffer Zone)

- ปัญหา/ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษ การแพร่กระจาย ข้อมูลทางอุตุนิยมวิทยาและความเสี่ยงภัยจากสารเคมีและมลพิษ รวมทั้งความเชื่อมโยงกับพื้นที่กันชนและที่ตั้งของชุมชน/บ้านเรือนประชาชน

- การเปลี่ยนสภาพความเป็นเมือง/ชุมชน รูปแบบการกระจายตัวของชุมชนเมือง ความเชื่อมโยงของระบบชุมชน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

- ประเภท กิจกรรม ชนิด ขนาด สภาพและรูปแบบทางสถาปัตยกรรมของอาคาร พื้นที่อาคารคลุมดิน และพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมของการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร อัตราส่วนของพื้นที่อาคารชั้นที่มีพื้นที่มากที่สุดต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้น



### ด้านประชากร

ศึกษาประชากร ประชากรแฝง ประชากรที่มีอยู่จริง กลุ่มอายุตามโครงสร้างอายุประชากร การเกิด การตาย การย้ายถิ่น ขนาดครัวเรือน การขยายตัว ความหนาแน่น การเปลี่ยนแปลงของประชากร อัตราการเพิ่ม และแนวโน้มของประชากรในอนาคต

### ด้านเศรษฐกิจ

ผลผลิตมวลรวมในพื้นที่ (GDP) ทั้งในสภาพปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงความสำคัญของพื้นที่ต่อระบบเศรษฐกิจในระดับต่างๆ แนวโน้มและเป้าหมายในอนาคต

### ด้านสังคม

สถานภาพการบริการทางสังคมและสาธารณูปการของชุมชน ปัญหาและข้อจำกัดความต้องการและการกระจายตัวของการให้บริการในอนาคต เช่น ศูนย์ราชการ สวนสาธารณะสนามกีฬา สถานศึกษา สถานบริการสาธารณสุข สถานีดับเพลิง สถานีตำรวจ โรงฆ่าสัตว์และปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

### ด้านระบบคมนาคมและขนส่ง

### ด้านสาธารณูปโภค

การให้บริการสาธารณูปโภค ปัญหาและปริมาณความต้องการในอนาคต การประปา การระบายน้ำฝน ระบบระบายน้ำโสโครก การป้องกันน้ำท่วม การป้องกันการขาดแคลนน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย

### ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลง ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มในอนาคต ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบด้านการจัดการขยะมูลฝอย การจัดการน้ำเสีย อากาศและเสียง กากของเสีย รวมทั้งการวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงภัยจากธรรมชาติ มลพิษและสารเคมี และการทำลายสิ่งแวดล้อม

### ด้านอื่นๆ เช่น วัฒนธรรม การท่องเที่ยว กฎหมาย

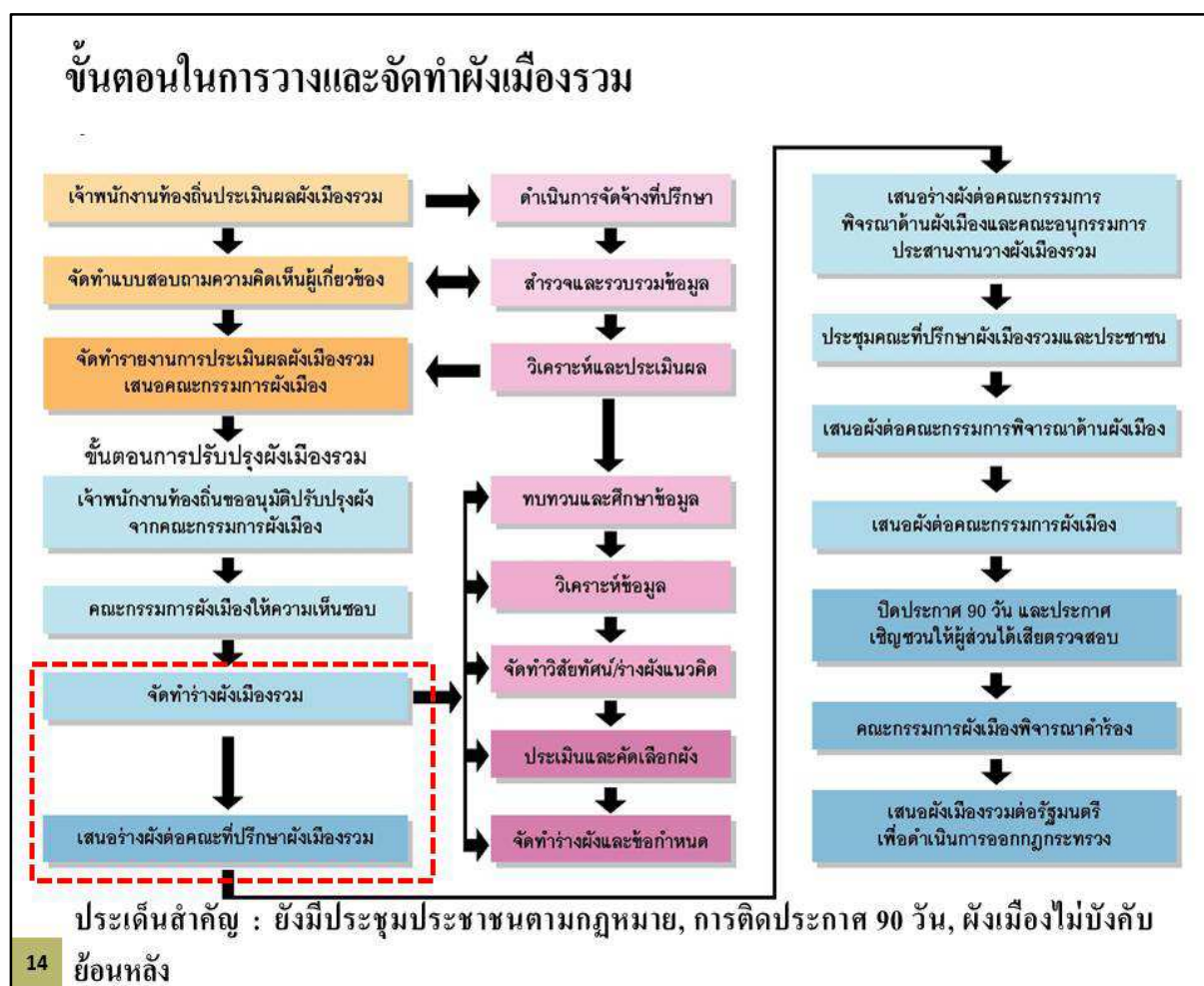
### (3) ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง

กำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ ผังแนวคิดและผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Plan) ระบบคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ข้อกำหนด

### (4) ขั้นตอนการประเมินผลเพื่อปรับปรุงผัง

ทั้ง 4 ขั้นตอนหลักนี้ จะเห็นได้ว่า มีการจัดทำข้อมูล การวิเคราะห์ด้านสุขภาพโดยตรงในประเด็นของการบริการสาธารณสุข จำนวนสถานบริการและบุคลากร และการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่การศึกษานโยบาย การศึกษาด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม การศึกษาด้านประชากรและชุมชน การศึกษาด้านสาธารณูปโภค เป็นต้น และการกำหนดประเภท ข้อกำหนดการใช้ที่ดิน

รูปที่ 4.31 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม



ตารางที่ 4.2 ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518  
ที่ดำเนินการกับกระบวนการทางเทคนิคและการมีส่วนร่วม

| ขั้นตอนตามกฎหมาย                                                                                                                                                | ขั้นตอนการทำงานทางเทคนิค                                                                                                                         | การมีส่วนร่วมของประชาชน                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1. สำรวจ กำหนดเขตผัง                                                                                                                                            | การสำรวจ งานแผนที่ การกำหนดเขตผัง                                                                                                                |                                                                             |
| 2. วิเคราะห์ วางผังร่าง ศึกษาส่วนผังเมืองและส่วนวิเคราะห์                                                                                                       | การสำรวจ รวบรวมข้อมูล<br>การวิเคราะห์ ศึกษาข้อมูล*<br>จัดทำวิสัยทัศน์ ร่างผังแนวคิด*<br>การประเมินและคัดเลือกผัง*<br>การจัดทำผังร่างและข้อกำหนด* | อาจมีการรับฟังความเห็นก่อนทำผังและในการศึกษาวิเคราะห์อาจมีการรับฟังความเห็น |
| 3. ประชุมพิจารณาผังร่าง<br>3.1 ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง (กรมฯ)<br>3.2 ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมืองรวม (อนุฯประสาน) |                                                                                                                                                  |                                                                             |
| 4. <u>ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน</u><br>4.1 ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม<br>4.2 ประชุมประชาชน                                                           |                                                                                                                                                  | การรับฟังความคิดเห็นต่อผังร่าง                                              |
| 5. ประชุมคณะกรรมการผังเมือง                                                                                                                                     | ปรับปรุงเสนอผังร่างต่อกรรมการผังเมือง                                                                                                            |                                                                             |
| 6. ปิดประกาศพร้อมกำหนด 90 วัน                                                                                                                                   |                                                                                                                                                  |                                                                             |
| 7. รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง                                                                                                                                 | การปรับปรุงผัง กรณีมีการแก้ไขตามคำร้อง                                                                                                           |                                                                             |
| 8. จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย                                                                                                                                |                                                                                                                                                  |                                                                             |
| 9. เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย                                                                                                                    |                                                                                                                                                  |                                                                             |
| 10. เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ                                                                                                                            |                                                                                                                                                  |                                                                             |
| 11. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา                                                                                                |                                                                                                                                                  |                                                                             |

|                                                                         |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------|--|--|
| 12. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>ตรวจพิจารณา                            |  |  |
| 13. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง         |  |  |
| 14. กรมฯ จัดทำร่างกฎกระทรวงที่<br>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ<br>แล้ว |  |  |
| 15. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>ส่งให้กระทรวงมหาดไทย                   |  |  |
| 16. เสนอกระทรวงฯ ให้รัฐมนตรีว่าการ<br>กระทรวงมหาดไทยลงนาม               |  |  |
| 17. กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง                                        |  |  |
| 18. ส่งกฎกระทรวงไปประกาศราช<br>กิจจานุเบกษา                             |  |  |

หมายเหตุ \* ขั้นตอนการทำงานที่มีการศึกษาวิเคราะห์และการประเมิน

ตารางที่ 4.3 สาระที่ประชาชนควรทราบเพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนผังเมืองรวมในขั้นตอนต่างๆ ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้วางแผน หรือให้บริษัทที่ปรึกษาดำเนินการจัดทำผัง

| การมีส่วนร่วม                                   | สิ่งที่ผู้วางแผนต้องชี้แจงตามที่กำหนด<br>ในขอบเขตการจ้างที่ปรึกษา                                                                                                                  | สิ่งที่ประชาชนต้องเตรียมความพร้อม<br>รู้เรา รู้เขา<br>เพื่อการมีส่วนร่วม การร่วมคิด สอบถาม<br>ร่วมกำหนด                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การกำหนดพื้นที่วาง<br>ผัง                       | การกำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์                                                                                                                                                        | ความเข้าใจเรื่องแผนที่เหตุผล การกำหนด<br>ขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ใด กระบวนการต่อไป<br>ระยะเวลา ผู้ที่เกี่ยวข้อง การติดตามข้อมูล และจะ<br>เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไร                                                                                                                                                                                              |
| การประชุมชี้แจง<br>แผนการทำงานและ<br>วิสัยทัศน์ | วิธีการศึกษา แผนการทำงาน<br>ข้อมูล<br>แผนที่แนวคิด<br>สรุปภาพรวมข้อมูลในพื้นที่ศึกษา<br>ข้อเสนอด้านวิสัยทัศน์                                                                      | 1. ข้อมูลด้านแผนและนโยบายที่นำมาใช้ในการ<br>พิจารณา มีอะไรบ้าง และมีการวิเคราะห์<br>ประเมินความเหมาะสมหรือไม่ ใช้เกณฑ์อะไร<br>2. การนำเสนอวิสัยทัศน์ อนาคตที่อยากเห็น<br>3. ข้อมูล แหล่งที่มา<br>4. แผนและขั้นตอนในการศึกษาและวางแผนผังที่<br>ประชาชนมีส่วนร่วม มีขั้นตอนใด และจะมี<br>ส่วนร่วมในลักษณะใด<br>5. การเสนอข้อคิดเห็นปัญหาและโอกาสการ<br>พัฒนา |
| การชี้แจงการ<br>วิเคราะห์ แนวคิด                | 1. ผลการสำรวจ วิเคราะห์ศักยภาพ<br>แนวโน้ม ปัญหา ข้อจำกัด ด้านต่างๆ<br>2. การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์<br>ของผังเมืองรวม<br>3. การกำหนดแนวคิดและร่างแผนผัง<br>และแสดงแผนที่ แผนผัง | 1. ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ชุมชนชน<br>2. พื้นที่มีปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนา<br>3. ทิศทางการขยายตัวของชุมชนในอนาคตจะเป็น<br>อย่างไร<br>4. กำหนดให้รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้าน<br>ใดบ้าง<br>5. การคิดแนวโน้มการขยายตัวของประชากร จะ<br>มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นที่ใด ประชากรแฝง<br>มาจากกลุ่มใด                                                       |

| การมีส่วนร่วม    | สิ่งที่ผู้วางผังต้องชี้แจงตามที่กำหนด<br>ในขอบเขตการจ้างที่ปรึกษา               | สิ่งที่ประชาชนต้องเตรียมความพร้อม<br>รู้เรา รู้เขา<br>เพื่อการมีส่วนร่วม การร่วมคิด สอบถาม<br>ร่วมกำหนด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |                                                                                 | 6. การคิดแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจ มี<br>กิจกรรมใดที่จะเกิดขึ้นใหม่และมีการขยาย<br>พื้นที่พัฒนารองรับ<br>7. การจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ<br>เช่น การจัดระบบระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย<br>การจัดการขยะมูลฝอย มีแนวทางอย่างไร<br>8. พื้นที่มีศักยภาพการท่องเที่ยว มีการกำหนด<br>แนวคิดและการใช้ที่ดินอย่างไร<br>9. การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และ<br>แนวคิด กำหนดมาอย่างไร เป็นการมีส่วนร่วม<br>หรือไม่<br>10. การวิเคราะห์ด้านสังคม วัฒนธรรม<br>11. การวิเคราะห์ด้านสุขภาวะ<br>12. การขอให้แสดงรายงานการวิเคราะห์ และจัด<br>ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล การ<br>วิเคราะห์ต่างๆได้ |
| การชี้แจงผังร่าง | การชี้แจงผังร่าง เป้าหมาย<br>วัตถุประสงค์ แนวคิด โดยมีแผนที่และ<br>แผนผังประกอบ | 1. ข้อคิดเห็นจากการมีส่วนร่วมในครั้งก่อน ได้<br>นำไปสู่การจัดทำผังอย่างไร<br>2. การจัดเตรียมพื้นที่ขยายตัวในอนาคต รองรับการพัฒนาใด<br>3. กรณีที่พื้นที่เดิมมีศักยภาพการพัฒนาด้านหนึ่ง<br>มาอย่างต่อเนื่อง เช่น การเกษตร ประมง แล้ว<br>จะมีการพัฒนาอื่นมาใช้พื้นที่ มีเกณฑ์อะไรใน<br>การเลือกศักยภาพใหม่ และผลต่อประชากรที่<br>ดำรงชีวิตในฐานเศรษฐกิจเดิม<br>4. การกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนา<br>อุตสาหกรรม มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ<br>ยุทธศาสตร์หรือไม่                                                                                                                            |

| การมีส่วนร่วม | สิ่งที่ผู้วางผังต้องชี้แจงตามที่กำหนด<br>ในขอบเขตการจ้างที่ปรึกษา | สิ่งที่ประชาชนต้องเตรียมความพร้อม<br>รู้เรา รู้เขา<br>เพื่อการมีส่วนร่วม การร่วมคิด สอบถาม<br>ร่วมกำหนด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |                                                                   | 4. การกำหนดการใช้ที่ดินที่ป้องกันมลภาวะ<br>5. เกณฑ์ในการกำหนดการใช้ที่ดินในอนาคต<br>6. สัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท และการ<br>เปรียบเทียบกับมาตรฐานผังเมือง<br>7. การใช้ที่ดินแต่ละประเภท มีข้อกำหนด<br>อะไรบ้างที่ทำได้และไม่ได้<br>8. พื้นที่อนุรักษ์ พื้นฟูสภาพแวดล้อม<br>9. จะมีการพัฒนาโครงข่ายคมนาคม ระบบ<br>สาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างไร<br>10. โครงการพัฒนาในผังเมืองรวมและผังพัฒนา<br>พื้นที่เฉพาะมีอะไรบ้าง<br>11. การจัดลำดับความเร่งด่วนของการพัฒนาตาม<br>ผัง<br>12. กระบวนการขั้นตอนไปหลังจากการรับฟัง<br>ความเห็นและให้ชัดเจนว่า เป็นการประชุม<br>ประชาชนก่อนติดประกาศ 90 วัน หรือว่าเป็น<br>การประชุมสรุปผังร่างก่อนนำเสนอ<br>คณะกรรมการผังเมือง |

### 3) ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ

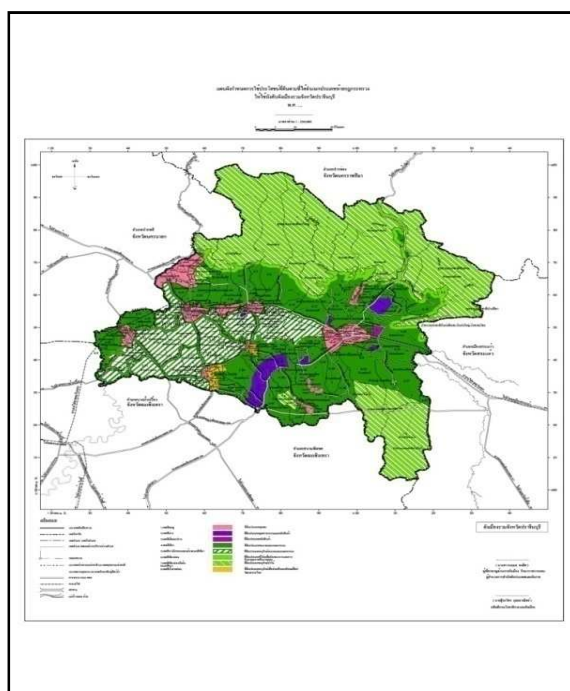
เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุงและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไขผังเมือง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไขเช่น กรณีผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีที่ภายหลังการประกาศใช้บังคับแล้วและจะมีการดำเนินการขอแก้ไขเพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังปรากฏปัญหาพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย และการจัดการมลพิษอุตสาหกรรม

เนื่องจากกรณีการปรับปรุงผังเมืองจะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย จึงควรมีการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการและนับตั้งแต่ การประเมินสถานการณ์ที่จำเป็นต้องปรับปรุงขอบเขตการปรับปรุงและในขั้นตอนการทำงานทางวิชาการในการปรับปรุง

การขอแก้ไขผังเมืองรวมที่รอประกาศส่วนใหญ่ รวมทั้งกรณีผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งมีการขอแก้ไขกฎกระทรวงตามมาตรา 26 วรรค 3 นั้น มีประเด็นการแก้ไข ที่จะทำ ได้แก่

- การขอแก้ไขให้ขยายโรงงาน
- การขอแก้ไขเพิ่มประเภทบัญชีอุตสาหกรรมแนบท้ายกฎกระทรวง
- การขอยกเว้นในบางบริเวณให้ประกอบอุตสาหกรรมได้
- การขอแก้ไขข้อกำหนดการประกอบกิจการโรงบำบัดน้ำเสีย
- อื่นๆ

รูปที่ 4.32 ผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรีที่ประกาศใช้บังคับและมีการขอแก้ไขข้อกำหนด



ที่มา : กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.2555 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555

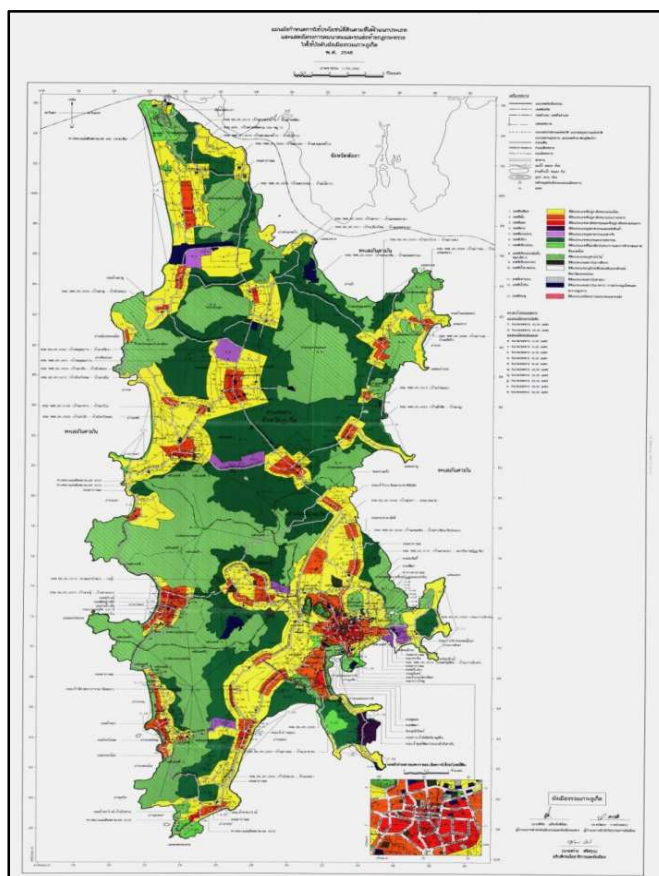


### ช่วงผังหมดยอายุและผังเมืองใหม่ยังไม่ประกาศบังคับใช้

ในระหว่างนั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับผังเมืองเก่า หรือขัดกับผังเมืองใหม่ที่ยังไม่ประกาศ

ตัวอย่าง เช่น ผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต

รูปที่ 4.33 ผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต ที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมจัดทำข้อกำหนด

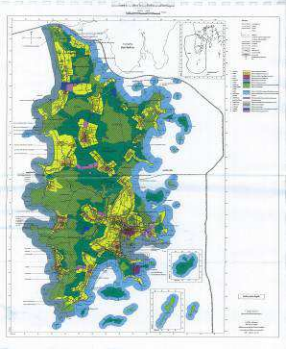
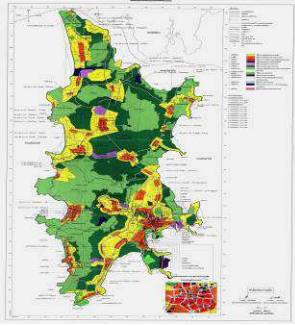


ผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต พื้นที่หลายบริเวณที่เป็นชายหาดและพื้นที่เพาะเลี้ยงชายฝั่งได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างขนาดใหญ่ในช่วงที่ผังเมืองยังไม่ประกาศใช้บังคับ และเกิดผลกระทบต่อชุมชน เช่น ชุมชนชาวเล

กรณีจังหวัดภูเก็ต ใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการจัดทำข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ตและผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต ที่หมดยอายุบังคับใช้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรวิชาชีพ



ตารางที่ 4.4 ตัวอย่างเปรียบเทียบข้อกำหนดของชุมชน  
 ร่างผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต พ.ศ.... ผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต พ.ศ.2548  
 และร่างผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต พ.ศ....

| ประเภทการใช้ที่ดิน                                       | ร่าง ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต พ.ศ.<br>....                                        | ผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต พ.ศ.<br>2548<br>(หมดอายุ 2553)                               | ร่างผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต พ.ศ.....                                    |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| แผนที่ผัง                                                |  |  | ไม่มีแผนที่แสดง                                                       |
| พื้นที่ใช้บังคับ                                         | จังหวัดภูเก็ตและเกาะบริวาร<br>ทั้งหมด                                             | ตำบลที่อยู่พื้นที่บนเกาะ<br>ภูเก็ตไม่รวมเกาะบริวาร                                 | จังหวัดภูเก็ตและเกาะบริวาร<br>ทั้งหมด                                 |
| การแบ่งประเภทการใช้ที่ดิน                                | 16 ประเภท                                                                         | 13 ประเภท                                                                          | 16 ประเภท                                                             |
| การใช้ประโยชน์ที่ดิน<br>ประเภทอื่นที่ให้ได้ใน<br>สีต่างๆ |                                                                                   |                                                                                    |                                                                       |
| <u>สีเหลือง</u><br>อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย                  | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ                 | ไม่เกินร้อยละ 30 ของแปลง<br>ที่ดินที่ยื่นขออนุญาต                                  | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ     |
| <u>สีส้ม</u><br>อยู่อาศัยหนาแน่นปาน<br>กลาง              | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 15<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ             | ไม่เกินร้อยละ 50 ของแปลง<br>ที่ดินที่ยื่นขออนุญาต                                  | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 50<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ |
| <u>สีแดง</u><br>พาณิชยกรรม และอยู่<br>อาศัยหนาแน่นมาก    | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 10<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ             | ไม่เกินร้อยละ 70 ของแปลง<br>ที่ดินที่ยื่นขออนุญาต                                  | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 10<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ |
| <u>สีม่วง</u><br>อุตสาหกรรมและ<br>คลังสินค้า             | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 10<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ             | ไม่เกินร้อยละ 50 ของแปลง<br>ที่ดินที่ยื่นขออนุญาต                                  | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 10<br>ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละ<br>บริเวณ |

| สีเขียว<br>ชนบทและเกษตรกรรม                                                               | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ                                                                                                                                                                                                         | ไม่เกินร้อยละ 30 ของแปลง<br>ที่ดินที่ยื่นขออนุญาต                                                                                                                                                              | ให้ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| สีเขียวอ่อน<br>ที่โล่งเพื่อนันทนาการ<br>และรักษาคุณภาพ<br>สิ่งแวดล้อม                     | เฉพาะที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ ให้<br>ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ                                                                                                                                                                        | เฉพาะที่ซึ่งเอกชนเป็น<br>เจ้าของไม่เกินร้อยละ 50<br>ของแปลงที่ดินที่ยื่นขอ<br>อนุญาต                                                                                                                           | เฉพาะที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของ ให้<br>ใช้เพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 5 ของ<br>ที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ                                                                                                                                                                |
| สีเขียวอ่อน<br>และเส้นทแยงสีขาว<br>พื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้                                  | ที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของให้ใช้<br>ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย การ<br>ท่องเที่ยวได้ให้จัดสรรบ้านเดี่ยว<br>ได้ และให้ทำอาคารอยู่อาศัย<br>รวมในระยะ 1,000 เมตรจาก<br>ชายฝั่งทะเลได้ซึ่งจะมีผลกระทบ<br>ต่อระบบนิเวศ                                                              | ที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของให้ใช้<br>ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย การ<br>ท่องเที่ยวได้ให้จัดสรร<br>บ้านเดี่ยวได้และให้ทำ<br>อาคารอยู่อาศัยรวมในระยะ<br>1,000 เมตรจากชายฝั่งทะเล<br>ได้ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ<br>ระบบนิเวศ | ที่ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของให้ใช้<br>ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย การ<br>ท่องเที่ยวได้ให้จัดสรรบ้านเดี่ยว<br>ได้และให้ทำอาคารอยู่อาศัยรวม<br>ในระยะ 1,000 เมตรจากชายฝั่ง<br>ทะเลได้ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ<br>ระบบนิเวศ                                                       |
| สีฟ้า<br>ที่โล่งเพื่อการรักษา<br>คุณภาพสิ่งแวดล้อมการ<br>ท่องเที่ยวและการ<br>ประมง        | มีข้อให้ทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง<br>กับการท่องเที่ยวและทำเรือ<br>การให้ทำได้โดยไม่ระบุเฉพาะ<br>พื้นที่ที่เหมาะสมจะทำให้มีโอกาส<br>เกิดการพัฒนากิจกรรมเหล่านี้ใน<br>พื้นที่ชายฝั่งตลอดทั้งเกาะและ<br>กระทบต่อระบบนิเวศการประมง<br>การเพาะเลี้ยงชายฝั่งและปะการัง            |                                                                                                                                                                                                                | มีข้อให้ทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง<br>กับการท่องเที่ยว และทำเรือ การ<br>ให้ทำได้โดยไม่ระบุเฉพาะพื้นที่ที่<br>เหมาะสม จะทำให้มีโอกาสเกิด<br>การพัฒนากิจกรรมเหล่านี้ใน<br>พื้นที่ชายฝั่งตลอดทั้งเกาะและ<br>กระทบต่อระบบนิเวศการประมง<br>การเพาะเลี้ยงชายฝั่งและปะการัง |
| สีฟ้ามีเส้นทแยงสีขาว<br>ที่โล่งเพื่อนันทนาการ<br>และรักษาคุณภาพ<br>สิ่งแวดล้อมชายฝั่งทะเล | การเขียนว่า เว้นแต่โครงการพัฒนา<br>อ่าวภูเก็ตจะทำให้เกิดการตีความที่<br>คลุมเครือว่า เป็นการยกเว้นไม่ให้<br>โครงการพัฒนาอ่าวภูเก็ตหรืออาจ<br>ตีความว่าหากมีโครงการพัฒนา<br>อ่าวภูเก็ต จะสามารถใช้ประโยชน์<br>ได้มากกว่านันทนาการ การรักษา<br>สิ่งแวดล้อมสาธารณสุขประโยชน์ |                                                                                                                                                                                                                | การเขียนว่า เว้นแต่โครงการพัฒนา<br>อ่าวภูเก็ตจะทำให้เกิดการตีความที่<br>คลุมเครือว่า เป็นการยกเว้นไม่ให้<br>โครงการพัฒนาอ่าวภูเก็ตหรืออาจ<br>ตีความว่าหากมีโครงการพัฒนา<br>อ่าวภูเก็ตจะสามารถใช้ประโยชน์<br>ได้มากกว่านันทนาการ การรักษา<br>สิ่งแวดล้อม           |

นอกจากนี้ ชุมชนยังใช้สิทธิชุมชนในการให้ความเห็นต่อการจัดทำข้อกำหนด และแนวทางแก้ไขที่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

- การที่มีการใช้ข้อกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละสีเหมือนกันทั้งจังหวัด เช่น สีเหลือง ก็มีข้อกำหนดเหมือนกันในทุกพื้นที่สีเหลืองที่เป็นชุมชนพักอาศัยหนาแน่นน้อยทั้งจังหวัด โดยที่ลักษณะชุมชน ในแต่ละพื้นที่ต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างชุมชนในเมืองกับชุมชนนอกเขตเมือง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง
- การกำหนดให้มีการพัฒนาการจัดสรรที่ดินเป็นบ้านเดี่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ รวมทั้งการให้ช้อยกเว้นให้มีการอยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวมในระยะ 1,000 เมตรจากชายฝั่งทะเลโดยไม่มีการจำแนกเฉพาะพื้นที่ซึ่งมีความเหมาะสมเป็นบริเวณไป จะมีผลทำให้ที่ดินเอกชนในลักษณะนี้สามารถพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมดังกล่าวได้ในพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ในผัง ที่กำหนดไว้ทั่วเกาะซึ่งจะทำให้ไม่เกิดผลตามเจตนาของการใช้ประโยชน์หลักเพื่อการคุ้มครองดูแลรักษาป่า ดินน้ำ ลำธารและธรรมชาติ เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม
- การกำหนดการใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยว นันทนาการ ท่าเรือ ควรมีการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมที่กำหนดเป็นข้อให้และพื้นที่ซึ่งเป็นข้อห้ามและระบุประเภทกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน เพราะหากมีกิจกรรมท่องเที่ยวบางอย่าง โดยไม่มีการจำกัดประเภทและพื้นที่ ก็จะมีผลกระทบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง

#### 4.7 การนำสาระในผังเมืองไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิชุมชน และพิจารณาอนุมัติอนุญาต

สาระของผังเมืองรวมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง สามารถนำไปใช้ประกอบดุลพินิจ ในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการควบคุมอาคาร เช่น กรณีของการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่ขัดกับผังเมืองรวมที่รอประกาศใช้บังคับ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นต้นแต่ในการประชุมพิจารณาผลกระทบของการพัฒนาต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มักไม่นำสาระสำคัญไปใช้ประกอบการพิจารณาว่า การพัฒนานั้นในประเด็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมีข้อพึงระวังประการใด จากรายงานการพิจารณาให้ความเห็นรวมทั้งการชี้แจงของหน่วยงานต่อประเด็นการใช้ที่ดินในผังเมืองรวมที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบ แต่ยังมีได้มีการบังคับใช้ มักจะเป็นการชี้แจงว่าไม่มีผังเมือง ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในพื้นที่

ทุกจังหวัดมีการวางผังเมืองรวมระดับจังหวัดและมีรายงานการวิเคราะห์ มีสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องหรือขัดกับสาระสำคัญในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งหากนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ ก็จะเป็นการนำสาระของผังเมืองมาใช้ให้เกิดการคุ้มครองล่วงหน้าและป้องกันผลกระทบต่อชุมชนได้อย่างรอบคอบครบถ้วนมากขึ้น

ตัวอย่างเช่น กรณีข้อร้องเรียนการก่อสร้างท่าเรือที่ตำบลกลาย อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีการจัดทำร่างผังเมืองรวมจังหวัดที่อยู่ระหว่างรอประกาศใช้บังคับ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (อีเอชไอเอ) ได้ระบุองค์ประกอบการใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการบนฝั่ง ซึ่งจะมีพื้นที่ส่วนที่เป็นถึงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง (ดีเซล) คลังเก็บน้ำมันหล่อลื่น คลังเก็บถังบรรจุสารเคมี โรงเก็บของเสียอันตราย และโครงการนี้มีการขนส่งลำเลียงสารกัมมันตรังสี (อิริเดียม-92) และสารที่เป็นวัตถุระเบิดแม้ว่ารายงานจะอ้างว่าเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการและการขนส่ง แต่กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่เป็นข้อห้ามในการใช้ประโยชน์ในผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช นอกจากนี้ ท่าเรือของบริษัทฯ จัดเป็นท่าเรือที่ใช้งานเพื่ออุตสาหกรรม มิใช่สาธารณูปโภคที่เป็นบริการเพื่อสาธารณะ

พื้นที่บริเวณโครงการอยู่ในร่างผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งกำหนดไว้เป็นการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ สถาบันศาสนา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะเห็นว่า การพัฒนาโครงการเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมที่ขัดแย้งกับผังเมือง โดยในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมห้ามมิให้มีกิจกรรมประเภทการเก็บรักษา ขนส่ง ลำเลียงสารเคมีอันตราย

แม้ว่าผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราชในขณะนั้นยังถือเป็นฉบับร่าง แต่เป็นร่างที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เตรียมรอประกาศใช้บังคับ และมีบันทึกของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ นศ 0020/292 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2555 ถึงท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช แจ้งการเตรียมพร้อมใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายใน พ.ศ. 2555

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการดำเนินการและให้ความเห็นต่อกิจกรรมที่ยื่นเรื่องเพื่อจะพัฒนาในอนาคตและร่างผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช ก็เป็นร่างที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบ เพื่อบังคับใช้ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินมิให้มีกิจกรรมที่ก่อผลกระทบ

ดังนั้น ด้วยหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การคุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิตที่ปกติ ต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ดังเช่นในมาตรา 67วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นต้น ผู้รับผิดชอบในการพิจารณา การอนุมัติ อนุญาต จึงควรพิจารณามีให้กิจกรรมที่อาจเป็นอันตราย ก่อให้เกิดผลกระทบ ดำเนินการในพื้นที่ซึ่งเป็นข้อห้ามในผังเมือง





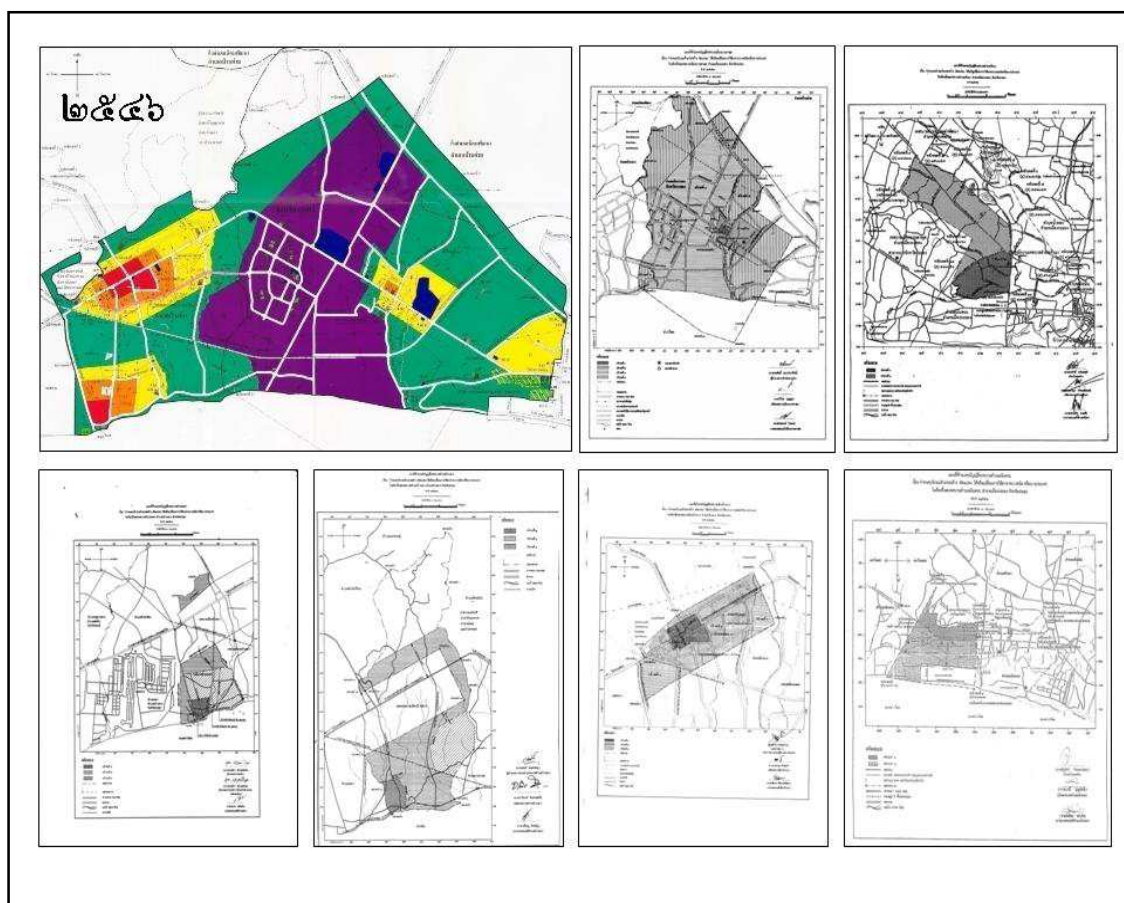


#### 4.8 การนำสาระของผังเมืองรวมไปจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ในช่วงที่ผังเมืองหมดยุและผังเมืองฉบับใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ

ตัวอย่าง กรณีผังเมืองรวมมาบตาพุดซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการปรับปรุง ขั้นตอนในการนำไปสู่การประกาศใช้บังคับต้องใช้เวลาานพอสมควรในระหว่างนี้ ท้องถิ่นได้มีการออกเทศบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในเขตท้องที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2553 แต่ขอบเขตของพื้นที่ซึ่งสามารถขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่เป็นการใช้เพื่อกิจการอุตสาหกรรม ยังคงเป็นไปตามผังเมืองรวมมาบตาพุด ฉบับที่หมดยุไปแล้ว ซึ่งมีการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ชุมชน จะทำให้มีการเพิ่มขึ้นของกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งเดิมอยู่ในเขตผังเมืองรวมมาบตาพุดฉบับที่หมดยุบังคับใช้ ก็ได้มีการออกเทศบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท โดยยึดตามแนวทางในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาบตาพุดฉบับเดิม

ดังนั้น การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงเวลาที่กฎกระทรวงในผังเมืองรวมฉบับใหม่ยังไม่ประกาศใช้บังคับซึ่งมีแนวโน้มการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมลดลงและการเพิ่มพื้นที่กันชน แต่กระบวนการทางกฎหมายจะใช้เวลาอีกนานพอสมควร จึงอาจจะทำให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่ตามผังเมืองรวมฉบับเดิมซึ่งท้องถิ่นนำมาเป็นกรอบในการออกเทศบัญญัติ และอาจจะทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่กันชน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่จะป้องกันมิให้เกิดการขยายตัวของกิจการที่ส่งผลกระทบไปยังบริเวณที่เป็นข้อห้ามในผังเมืองฉบับใหม่ที่ยังไม่แล้วเสร็จและรอการประกาศใช้บังคับ

รูปที่ 4.36 ตัวอย่างการนำผังเมืองที่หมดอายุการใช้บังคับมาเป็นแนวทางในการออกเทศบัญญัติ เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้อาคาร กรณีพื้นที่มาบตาพุด



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.ข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดทำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่เกี่ยวข้อง.2554. หน้า 5 – 8.

#### 4.9 การปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดทำข้อกำหนด

ปัจจุบันการจัดทำผังเมืองรวมอ้างอิงประเภทอุตสาหกรรมที่ใช้ในการจัดทำข้อกำหนดจากบัญชีประเภทโรงงาน กระบวนการอุตสาหกรรม แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมมีการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีและการผลิตอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อให้การวางผังเมืองสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจัดทำข้อกำหนดและมาตรการควบคุมให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนา ป้องกันผลกระทบต่อชุมชน จึงควรมีการศึกษาร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณา จัดกลุ่ม ประเภทกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบที่อาจเป็นอันตราย การจัดการของเสียที่มีลักษณะต่างกันรวมทั้งความต้องการใช้ทรัพยากรเช่น ที่ดิน

น้ำ รวมทั้งที่ตั้งเฉพาะ เพื่อจัดทำบัญชีอ้างอิงในการกำหนดข้อห้ามและข้อให้ ดำเนินกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ที่เหมาะสม มีระยะกันชนและระยะป้องกันที่ปลอดภัย

ทั้งนี้ ประเภทกิจกรรมที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่

**การผลิตไฟฟ้า**บัญชีประเภท 88 ซึ่งมีการพัฒนาการผลิตไฟฟ้าที่มีขนาดวัตต์ดิบที่ใช้ รวมทั้งผลกระทบที่แตกต่างกัน เช่น กรณีโรงไฟฟ้าชีวมวลต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ กับโรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าถ่านหิน จะมีผลกระทบต่างกัน และในการกำหนดนั้นควรพิจารณากำลังการผลิตด้วย

**การบำบัดน้ำเสียและจัดการกากของเสีย** ซึ่งมีความแตกต่างกันในขนาดและประเภทของกากของเสีย ที่เป็นขยะชุมชน ขยะติดเชื้อและขยะอันตราย เป็นต้นกิจการดังกล่าวนี้ ควรมีการศึกษากำหนดประเภทย่อย เพื่อให้การกำหนดข้อห้ามและข้อให้ มีการพิจารณาพื้นที่ตั้ง พื้นที่ป้องกัน มิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน

นอกจากนี้ การจัดทำข้อกำหนดนี้ยังไม่จำแนกรายละเอียดให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่เปลี่ยนไป รวมทั้งผลกระทบของกิจการ และกรณีข้อกำหนดการอยู่อาศัยในเขตอนุรักษ์กรณีเหมืองและการควบคุมการติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม เพื่อให้มีมาตรฐานป้องกันและควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ

#### 4.10 การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบัน การประกาศใช้บังคับผังเมืองมีความล่าช้า อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ทั้งที่เป็นความล่าช้าในการดำเนินการ การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง การขาดการศึกษาอย่างรอบด้าน การขาดกระบวนการมีส่วนร่วมที่ครบถ้วนทั่วถึงและความล่าช้าในการพิจารณาและการใช้ประโยชน์ในบางประเด็นยังมิได้นำมาพิจารณาในการจัดทำข้อกำหนดการใช้พื้นที่

การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีผังเมืองที่ไม่เกิด “ช่องว่าง” ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาไม่ให้กระทบกับชุมชนและส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ได้แก่

### (1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

- การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมือง คณะที่ปรึกษาผังเมืองระดับจังหวัด ให้มีสัดส่วนของภาคประชาสังคมและชุมชน เพิ่มขึ้น แทนการเน้นการเพิ่มสัดส่วนเฉพาะภาคเอกชน นักพัฒนา และองค์กรวิชาชีพ โดยต้องให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการที่เหมาะสมกับการพิจารณาในด้านต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง
- การกระจายอำนาจการวางผังและโครงสร้างกรรมการผังเมืองระดับท้องถิ่นให้มีอำนาจตัดสินใจ โดยมีการสนับสนุนและประสานความร่วมมือทางเทคนิควิชาการจากส่วนกลาง
- การปรับปรุงระยะเวลาการใช้งบประมาณ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างโดยให้มีการกำหนดช่วงเวลาที่ต้องมีการประเมินผล ทบทวนอย่างมีส่วนร่วม
- การตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมือง มีผลต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะ ดังนั้น นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมืองที่มาจากระบวนการสรรหาทุกภาคส่วนแล้ว ควรมีการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยแสดงการลงมติและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ ในการลงมติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นธรรมาภิบาล มีเหตุผล หลักการ มีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และความพร้อมรับผิดชอบ
- การมีผังระดับประเทศและผังภาค เป็นการทำงานที่สำคัญที่จะบูรณาการการพัฒนาในด้านต่างๆมาสู่การดำเนินการ การมีส่วนร่วม ประสานให้เกิดการปฏิบัติร่วมมือสู่ผลการพัฒนาเพื่อส่วนรวมที่ดีและยั่งยืน แต่ผังนโยบายควรจะมีที่ยืดหยุ่น พร้อมต่อการมีส่วนร่วมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมร่วมกัน และไม่มีควมจำเป็นต้องบังคับใช้เป็นกฎหมาย
- ให้มีการริเริ่มการพัฒนาการศึกษา สร้างกลไกการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้การวางผังทุกระดับนำไปสู่ผลที่ดีและยั่งยืน

### (2) การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่

การวิเคราะห์ข้อกำหนดผังเมืองรวมในหลายพื้นที่ซึ่งมีการให้สัมปทานในกิจการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่เช่น สัมปทานพลังงาน การให้อาชญาบัตรเหมืองแร่และประทานบัตรเหมืองแร่และสัมปทานกิจการโทรคมนาคม ศึกษาจากกรณีผังระดับนโยบายภาคตะวันออกเฉียงเหนือและผังเมืองรวมจังหวัดในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ในจังหวัดเลย จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดหนองบัวลำภู และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม ในจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดกาฬสินธุ์

การวิเคราะห์พบว่า สาเหตุสำคัญของผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นผังระดับนโยบาย ได้กำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นแหล่งผลผลิตการเกษตรที่ใช้เลี้ยงประชากรในประเทศ มีการกำหนดพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองสภาพแวดล้อม พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมจะเน้นอุตสาหกรรมเกษตรที่สอดคล้องกับฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและในส่วนการเกษตรนั้นพบว่าในจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีข้อร้องเรียนเรื่องการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมนี้เป็นพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมปลูกข้าว มันสำปะหลังและยางพาราและพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรต่อเนื่องกับผลผลิตการเกษตรดังกล่าว ส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่เน้นในเรื่องพืชไร่ มันสำปะหลัง อ้อย และเป็นพื้นที่เกษตรอุตสาหกรรม สำหรับจังหวัดอุดรธานี จังหวัดเลยนั้นในผังนโยบายการใช้ที่ดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนดไว้เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม พื้นที่สงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นพื้นที่มีศักยภาพทางการเกษตร การท่องเที่ยว และเป็นแหล่งโบราณคดีที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ ได้มีการกำหนดผังนโยบายในด้านอุตสาหกรรมไปแทขที่จังหวัดอุดรธานี แต่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่และในด้านผังนโยบายพลังงานได้มีการเสนอให้มีการส่งเสริมการลงทุนพัฒนาธุรกิจพลังงานในภูมิภาค แต่ทั้งกรณีการพัฒนาเหมืองแร่และพื้นที่ลงทุนธุรกิจพลังงานนั้น มิได้ถูกกำหนดพื้นที่ไว้ในผังนโยบาย ในขณะที่ผังนโยบายการใช้ที่ดินและผังนโยบายด้านการเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเลย อุดรธานี บุรีรัมย์ และกาฬสินธุ์ ได้รับการกำหนดเป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งจะเห็นว่าในผังนโยบายการใช้ที่ดินและการพัฒนาการเกษตรมีความขัดแย้งในการใช้ที่ดินกับผังนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่และผังนโยบายการพัฒนาพลังงาน จึงควรที่จะมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (SEA – Strategic Environmental Assessment) เพื่อให้เกิดทางเลือกการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการพัฒนาที่เหมาะสม ที่เป็นการร่วมกำหนดและลดความขัดแย้งในระดับโครงการ

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้เชื่อมประสานการทำงานของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน เริ่มจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพทั้งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน บนฐานกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกพัฒนานั้นๆ โดยมีพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบร่วมกัน การพิจารณาฐานศักยภาพ เงื่อนไข บริบทต่างๆ ทั้งทางบวกและลบ จึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการ

ให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนบน ศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งการพัฒนานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่นี้ กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์<sup>28</sup>

และในระดับผังเมืองรวมจังหวัด พบว่าจังหวัดเลยและจังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีข้อร้องเรียนในด้านการพัฒนาเหมืองแร่ และการขุดเจาะสำรวจพลังงานนั้น ยังไม่มีมาตรการในข้อกำหนดผังเมืองในกิจกรรมเหมืองแร่ และกิจกรรมการขุดเจาะสำรวจพลังงาน เนื่องจากไม่ได้เป็นกิจการที่อยู่ในประเภทโรงงานซึ่งใช้อ้างอิงและกิจการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรและชุมชน จึงทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินไม่ครอบคลุมและไม่มีสาระที่นำไปพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

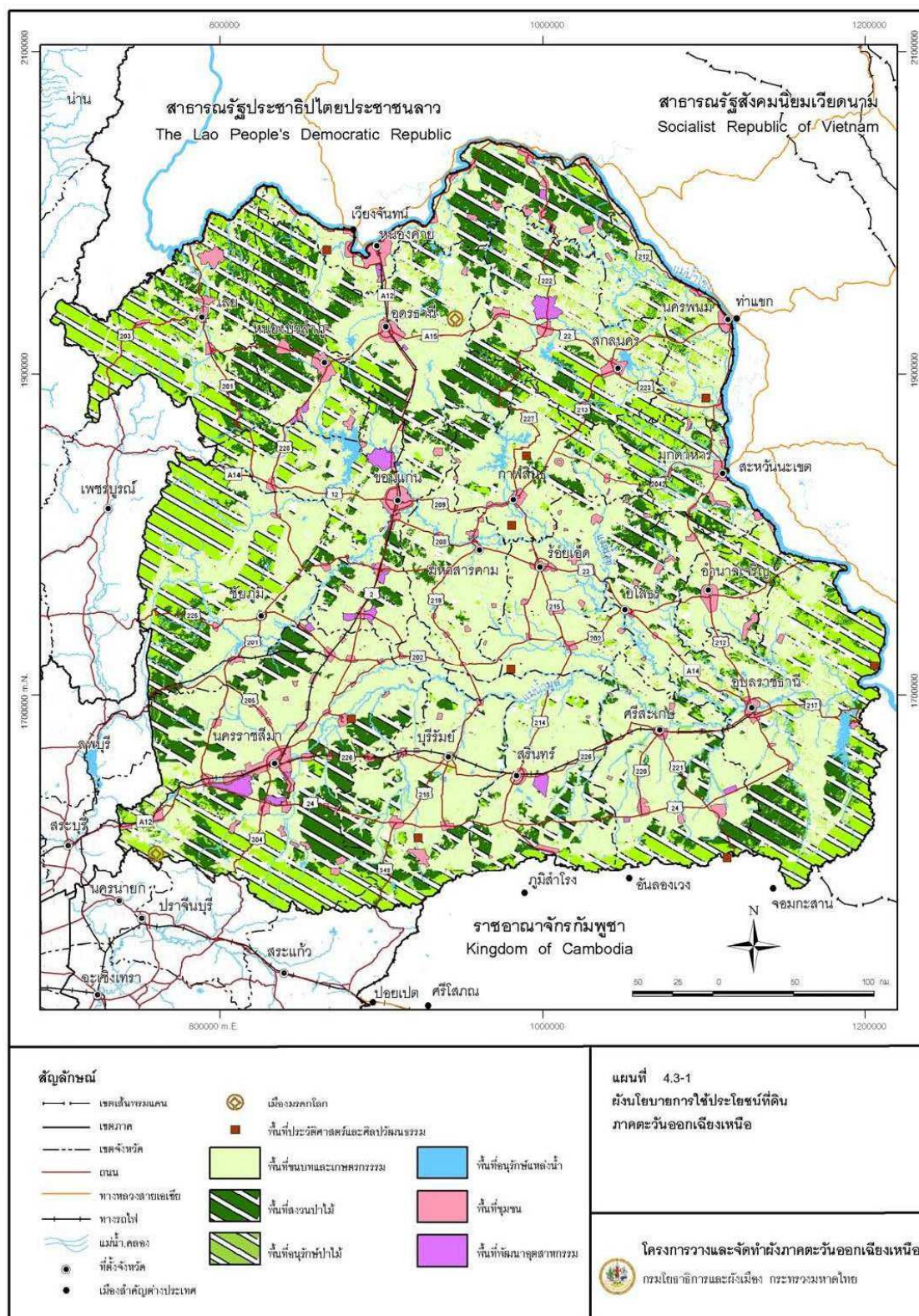
นอกจากนี้ ในเงื่อนไขของการให้สัมปทานและอาชญาบัตรในกิจการดังกล่าว ไม่มีเงื่อนไขผังเมืองในระดับการให้สัมปทาน แต่จะมีการพิจารณาผลกระทบด้านการใช้ที่ดินในระดับโครงการเมื่อมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

ดังนั้น จึงควรมีการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องได้แก่ ในการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีการขอสัมปทานดังกล่าวและนำมาประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่และกำหนดทางเลือกให้มีเขตการให้สัมปทานที่เป็นการกำหนดร่วมกันซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

<sup>28</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. การจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เอกสารอัดสำเนา.2550. หน้า2-4.



รูปที่ 4.37 แสดงผังนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่สงวนและอนุรักษ์ป่าไม้



### (3) การปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยายอัตรากำลัง หน่วยงานกฤษฎีกา

เนื่องด้วยผังเมืองส่วนใหญ่ ใช้เวลานานมากในช่วงจากการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องด้วยต้องมีความถูกต้องของพื้นที่ นามศัพท์และข้อความทางกฎหมาย ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจอื่นนอกเหนือจากด้านผังเมือง จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุง พัฒนาศักยภาพ และขยายอัตรากำลัง รวมทั้งพิจารณาการขยายหน่วยงานในภูมิภาค เนื่องด้วยผังเมืองเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่

#### 4.11 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน

- การสร้างความรู้ความเข้าใจในทุกภาคส่วน
- กระบวนการสื่อสารสาธารณะที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มากกว่าแผนผังและข้อกำหนด โดยควรมีข้อมูลที่เป็น Input การวางผัง
- การวิเคราะห์และกำหนดทิศทาง และการให้ประชาชนมีโอกาสมีส่วนร่วมในทุกระดับและขั้นตอน
- การแสดงกลไกการนำผังไปสู่การปฏิบัติ ที่จะประสานและเชื่อมโยงกับแผน นโยบาย งบประมาณของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งกลไก กระบวนการตรวจสอบ คัดค้าน อุทธรณ์ ที่ชัดเจน
- การแสดงความเชื่อมโยงของผังเมืองรวมชุมชน กับผังชนบท เพื่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ใช้ฐานทรัพยากรร่วมกัน
- การเปิดเผยข้อมูลการพิจารณา เหตุผลการตัดสินใจของคณะกรรมการ เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ และแสดงความพร้อมรับผิดชอบ
- ควรมีการปรับปรุงกระบวนการ กลไกและขั้นตอนการมีส่วนร่วมให้มีระยะเวลาที่เหมาะสมและชัดเจน รวมทั้งการเปิดเผยและกลไกการรับรองผลจากการมีส่วนร่วมแต่ละระดับและขั้นตอนร่วมกัน
- เนื่องด้วยผังประเทศและผังภาค ที่มีการจัดทำไว้ เป็นเรื่องใหม่ที่มีการดำเนินการและมีผลต่อการวางผังระดับชุมชน ขอเสนอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนของผังและการศึกษาแต่ละสาขาในการวางผัง รวมทั้งตัวอย่างการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษา ทำความเข้าใจ เพื่อการให้ความคิดเห็นต่อร่าง



พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ... อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร  
ของประชาชน

- การเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ...ที่กำลังมีการปรับปรุง

#### 4.12 สรุป

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาและกระบวนการผังเมืองเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจากกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปัญหาผลกระทบจากโครงการที่มีต่อชุมชน ปัญหาและกระบวนการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและวิเคราะห์โครงสร้าง กระบวนการผังเมืองแต่ละระดับ พบว่า ผังเมืองมีหลายระดับทั้งผังเมืองในระดับนโยบาย ผังเมืองที่มีผลบังคับตามกฎหมายและผังเมืองที่เป็นผังแนะแนวทางพัฒนา โครงสร้างและกระบวนการผังเมือง มีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายและแผนระดับต่างๆทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัดและระดับกลุ่มพื้นที่ ซึ่งจะมีผลต่อการนำมากำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่มีผลกระทบต่อชุมชน

ดังนั้น การที่จะให้ผังเมืองมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องเริ่มต้นจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในแผนและผังระดับนโยบาย เพื่อให้ชุมชนจะมีส่วนร่วมในระดับ”ต้นน้ำ” คือ มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตั้งแต่ระดับนโยบายและเนื่องด้วยการกำหนดนโยบายมีหลายสาขาที่ไม่มีความสอดคล้องกัน จึงควรให้มีการดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ โดยบูรณาการแผน ยุทธศาสตร์ นโยบาย ที่จะมีการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อรวบรวม นำมาประเมินผลกระทบ และกำหนดทางเลือกด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและในการดำเนินการทบทวนผังระดับนโยบาย ผังเมืองรวมจังหวัดและผังเมืองรวมชุมชนนั้น จะต้องมีการให้ข้อมูล เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน ที่สามารถเข้าใจถึงเหตุและผล ที่มาของข้อมูลในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทิศทางการพัฒนา การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ ที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของชุมชน

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อชุมชนส่วนใหญ่เป็นการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สีเขียวซึ่งมีการนำไปสู่การปฏิบัติที่มีมาตรฐานต่างกันบางพื้นที่ ประกอบกับผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์หลายสาขาที่ต้องบูรณาการเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมและประชาชนไม่ได้รับการ

ชี้แจงให้เข้าใจ จึงมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ ดังนั้น การปรับปรุงมาตรฐานผังเมืองในบางกิจกรรมที่มีผลกระทบต่างกันโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้มาตรฐานผังเมืองและการกำหนดกิจกรรมบางประเภทที่มีผลกระทบต่างกัน อาทิ เช่น กิจกรรมพลังงาน กิจกรรมกำจัดขยะและของเสีย มีความชัดเจนและมีการกำหนดการใช้ที่ดินในบริเวณที่เหมาะสมร่วมกัน

ปัญหาของช่วงเวลาที่ผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้และผังเมืองที่ผ่านการรับฟังและได้รับความเห็นชอบแล้ว แต่อยู่ระหว่างการรอประกาศใช้บังคับตามกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างที่มีการขออนุญาตทำกิจกรรมที่เป็นข้อห้ามและขัดกับสาระสำคัญของผัง จึงควรนำสาระของผังเมืองรวมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง มาประกอบดุลพินิจ ในการพิจารณา รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการพิจารณาอนุมัติอนุญาต ให้เกิดการคุ้มครองล่วงหน้าและป้องกันผลกระทบต่อชุมชนได้อย่างรอบคอบครบถ้วนมากขึ้น รวมทั้งการใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15 (3) และการนำสาระของข้อกำหนดผังเมืองไปใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

กรณีความล่าช้าของผังเมืองที่กระทบต่อชุมชนและสิทธิชุมชน เนื่องจากใช้เวลานานมากในช่วงจากการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยาย อัตรากำลัง ในหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาการขยายหน่วยงานในภูมิภาค เนื่องด้วยผังเมืองเป็น กฎกระทรวงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่

ปัจจุบัน โครงสร้างการพิจารณาและตัดสินใจผังเมือง คือกรรมการผังเมือง ซึ่งเป็นการตัดสินใจจาก ส่วนกลาง ตาการบังคับใช้และการพิจารณาอนุญาต การปฏิบัติต่างๆอยู่ในพื้นที่ จึงควรมีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจผังเมืองในระดับจังหวัดและระดับชุมชน โดยมีโครงสร้างกรรมการแต่ละระดับที่มาจากทุกภาคส่วน และชุมชนในพื้นที่วางผังควรมีอำนาจในการตัดสินใจด้วย ซึ่งในการนี้ จำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติการ ผังเมือง รวมถึงการปรับปรุง เพื่อให้มีผังเมืองที่ไม่เกิด “ช่องว่าง” ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการ พัฒนาไม่ให้เกิดกระทบกับชุมชนและส่งเสริมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนด้วย

นอกจากนี้ ผังเมืองในระดับต่างๆมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมการพัฒนาหลายด้านและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ในหลายพื้นที่มีการพัฒนาที่มีผลกระทบและขัดกับสาระสำคัญของผัง จึงควรนำสาระ ข้อมูล การใช้ประโยชน์ที่ดินไปประกอบการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยการมีส่วนร่วมก่อนการให้ สัมปทานในกิจการบางประเภท เช่น เหมืองแร่และกิจการสำรวจ ขุดเจาะพลังงาน ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุง

กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนกระบวนการสื่อสารสาธารณะที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรวมทั้งมีปรับปรุงกระบวนการ กลไกและขั้นตอนการมีส่วนร่วมให้มีระยะเวลาที่เหมาะสมและชัดเจน รวมทั้ง การกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน และการปรับปรุงกฎหมายบางฉบับดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้ผังเมืองเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในกระบวนการผังเมืองและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนา การพิจารณาอนุมัติอนุญาตและจัดทำมาตรการคุ้มครอง มิให้มีการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน นำไปสู่การพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมของชุมชน ด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน

## บทที่ 5

### การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหากฎหมายผังเมือง

#### ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาวិจัยเรื่อง ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านผังเมือง ทั้งในช่วงก่อนการวางผัง ในระหว่างการวางผังและหลังการประกาศบังคับใช้ผังเมือง เพื่อประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยจากการศึกษารวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในบทที่ 2 และการจัดกลุ่มประเด็นผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทที่ 3 ซึ่งมีที่มาจากประเด็นปัญหากรณีชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง, ประเด็นปัญหาผังเมืองที่ปรากฏตามสื่อสาธารณะ, ข้อร้องเรียน, การตีความทางกฎหมาย, ความคิดเห็นจากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและนำมาสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหากฎหมายผังเมือง พบว่าในแต่ละช่วงของการดำเนินการเพื่อจัดทำผังเมือง จนถึงการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายและผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้ มีลักษณะและสภาพปัญหาทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ช่วง กล่าวคือ

- 1) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง
- 2) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างประกาศบังคับใช้
- 3) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงหลังประกาศบังคับใช้
- 4) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้

## 5.1 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

### 5.1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

ในการจัดทำผังเมือง กฎหมายกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเปิดเผยตัวผังและข้อกำหนด เป็นเวลา 90 วัน ในขั้นตอนนี้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างผังเมืองในพื้นที่ของตนเองได้

ทั้งนี้ การที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประชาชนจำเป็นต้องมีความเข้าใจในร่างผังเมืองดังกล่าว รวมทั้งทราบถึงสิทธิและผลกระทบของการวางผังเมืองที่มีต่อตนเองและชุมชน เช่น เข้าใจข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณของผัง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงกิจการที่สามารถดำเนินการได้และกิจการที่ห้ามดำเนินการในพื้นที่ เป็นต้น

ประเด็นปัญหาในการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางผังเมือง ปรากฏในสองลักษณะ คือ

- 1) ประชาชนไม่ทราบข้อมูลว่ามีการจัดทำผังเมืองในพื้นที่ จึงไม่ได้ใช้สิทธิเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว โดยอาจมีสาเหตุมาจากการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึงหรือช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ไม่เหมาะสมกับลักษณะวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งแตกต่างกัน
- 2) ประชาชนไม่สามารถทำความเข้าใจร่างผังเมืองที่มีการเปิดเผยได้ เนื่องจากร่างผังเมืองที่นำมาเปิดเผย มีข้อมูลทางเทคนิคเฉพาะ และจำเป็นต้องพิจารณาทั้งตัวผังและข้อกำหนด ซึ่งในบางพื้นที่มีการเปิดเผยเฉพาะตัวผัง โดยไม่ได้เปิดเผยข้อกำหนด จึงส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผังเมืองที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 57 ได้บัญญัติรับรองให้ บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ.2548 ข้อ 8 กำหนดว่าในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

สิทธิในข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548ดังกล่าว เป็นหลักประกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของตนหรือชุมชน ซึ่งการจัดทำผังเมืองถือเป็นลักษณะของการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้มีการวางหรือจัดทำผังเมือง จึงต้องมีกระบวนการที่สามารถทำให้ประชาชนรับทราบข้อมูลในการจัดทำในแต่ละขั้นตอนได้โดยง่าย สามารถอ่านทำความเข้าใจผังเมืองและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง

### 5.1.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างผังเมือง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ คณะผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาการจัดประชุมชี้แจงไม่ทั่วถึงครอบคลุมพื้นที่และการจัดประชุมชี้แจงเพื่อรับฟังความคิดเห็นประชาชนไม่เพียงพอ

#### 1) ปัญหาการจัดประชุมชี้แจงไม่ทั่วถึง ไม่ครอบคลุมพื้นที่

การดำเนินการโฆษณาและประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นไปตามขั้นตอนที่ 4 ของการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมือง, ผังเมืองรวมชุมชนและขั้นตอนที่ 9 ของการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบที่ชัดเจนในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้

ปัญหาที่พบ คือ การที่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะมีการวางผังเมือง ไม่ทราบข้อมูลกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้ง ไม่ทราบถึงสิทธิของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากการจัดประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มักจัดโดยไม่ได้กระจายครอบคลุมไปยัง

พื้นที่ตามการวางผังเมืองทั้งหมดอย่างทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนไม่ทราบข้อมูลและไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการวางผังเมืองในพื้นที่ของตนเองได้

ตามมาตรา 57 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกอบคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1025/2556 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา 57 วรรคสองว่า “บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือขั้นตอนที่สำคัญของ...การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ด้วยการบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหลักการดังกล่าวได้เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองสิทธิของประชาชนให้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงและใช้สิทธิได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง เกี่ยวกับการที่รัฐจะจัดให้มีการดำเนินการต่างๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน...”

“การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ยังมิได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ”

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 57 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดให้การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ประกอบประเด็นคำวินิจฉัยในคดีข้างต้นสามารถเทียบเคียงได้กับกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการจัดทำผังเมือง ซึ่งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง

## 2) การจัดประชุมชี้แจงเพื่อรับฟังความคิดเห็นประชาชนไม่เพียงพอ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม นั้น

ปัญหาที่พบ คือ เมื่อกฎหมายกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยให้มีการจัดประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง โดยมิได้กำหนดให้จัดประชุมอย่างทั่วถึง จึงส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองนั้น ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองที่เพียงพอ

อย่างไรก็ตาม การจัดประชุมชี้แจงเพียงหนึ่งครั้งหรือหลายครั้งหากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ การให้ข้อมูลที่กว้างขวางและหลากหลาย ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายก็ไม่ว่า ถือได้ว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงได้

### การใช้สิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

#### 1) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามกฎหมายผังเมือง ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการวางหรือจัดทำผังเมือง มีสิทธิในการยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองได้ ในขั้นตอนระหว่างการปิดประกาศ 90 วัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และแม้ผังเมืองจะประกาศใช้บังคับแล้ว ประชาชนก็ยังมีสิทธิในการขอแก้ไขได้ทุกเมื่อ ซึ่งคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จะถูกส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขอคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาว่าคำร้องของประชาชนดังกล่าวมีเหตุเหมาะสมเพียงพอ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขผังเมืองหรือไม่

กรณีที่ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองในขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองโดยคณะกรรมการผังเมืองไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองว่า คณะกรรมการผังเมืองไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขผังเมืองโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518ต้องมีการยื่นคำร้องมาจากประชาชนทั้งนี้ ตามกรณีศึกษาแนวทางการวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 13/2547

กรณีศึกษา เป็นคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เฉพาะพื้นที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ด้วยเหตุการณดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 มาตรา 23 และมาตรา 24 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ฉบับที่ 173 (พ.ศ.2537) ให้ใช้ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ กรมการผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในท้องที่



จังหวัดสมุทรปราการได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จึงเห็นควรปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ดังกล่าวซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังพ้นกำหนด 90 วัน ในการให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรมการผังเมืองได้เสนอคำร้องขอทั้งหมดให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองได้มีมติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ผู้ร้องขอส่วนหนึ่ง และนอกจากนี้ คณะกรรมการผังเมืองยังได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้สอยเพิ่มเติมในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ จากเขตชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นเขตอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยไม่มีผู้ร้องขอ

มติคณะกรรมการผังเมืองที่ให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้สอยเพิ่มเติมในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ จากเขตชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นเขตอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยไม่มีผู้ร้องขอ เป็นกรณีที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นที่ดินอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ในท้องที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 โดยที่กรมการผังเมืองยังไม่ได้นำมติคณะกรรมการผังเมืองดังกล่าว ไปดำเนินการตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จึงไม่ชอบด้วยขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้พื้นที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 มีผลใช้บังคับ

## 2) การแก้ไขปรับปรุงผังเมือง ที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

การแก้ไขปรับปรุงผังเมือง กฎหมายได้กำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่สามารถเสนอหรือแก้ไขปรับปรุงผังเมืองได้ ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งสิทธิชุมชนและสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำผังเมืองดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยขัดกับสิทธิชุมชนโดยชัดแจ้ง ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547 ดังนี้

มาตรา 26 วรรคสาม “ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้...”

กรณีศึกษา เป็นคดีเกี่ยวกับการที่เอกชนซึ่งประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย เกิดปัญหาสถานที่นำขยะมูลฝอยไปฝังกลบไม่เพียงพอ จึงต้องจัดหาที่ดินแห่งใหม่ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ผังเมืองรวมสมุทรปราการและมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการกำจัดมูลฝอย ผู้ว่าราชการจังหวัด(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงมีหนังสือถึงอธิบดีกรมการผังเมืองให้ดำเนินการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะในบริเวณแปลงที่ดินของเอกชนรายดังกล่าว จากพื้นที่สีส้ม ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเป็นพื้นที่สีม่วง ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า เพื่อให้สามารถใช้เป็นสถานที่กำจัดมูลฝอยได้และกรมการผังเมืองได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการให้มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในบริเวณพื้นที่สีส้ม ซึ่งเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางของผังเมือง การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ทำให้มีหรือทำให้ดีขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง เนื่องจากกิจการกำจัดมูลฝอยเป็นกิจการที่ไม่เหมาะสมจะให้มีในพื้นที่ซึ่งผังเมืองรวมกำหนดไว้เป็นประเภทที่อยู่อาศัย อีกทั้งข้อกำหนดผังเมืองรวมที่ห้ามประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เพราะเป็นมาตรฐานกลางของผังเมืองรวมที่ใช้บังคับทั่วประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน การแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการดังกล่าว จึงไม่เป็นการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ตามมาตรา 26 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

การดำเนินการขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ที่รับจ้างกำจัดมูลฝอยจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานราชการ คือ กรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ และเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการกำจัดมูลฝอยตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการขอให้มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 สามารถประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ในลักษณะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการละเลยในการบริหารราชการโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

### 5.1.3 การตีความผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

มาตรา 19 วรรคสอง กำหนดว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองร่วนนั้น

มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองร่วนนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่ แสดงเขตของผังเมืองร่วนไว้ในที่เปิดเผย...เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสีย ไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองร่วนได้...

บทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้น เป็นการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมืองร่วน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองช่วง กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการวางและจัดทำผังเมืองร่วน (มาตรา 19) และการรับฟังความคิดเห็นภายหลังจากคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบร่างผังเมืองร่วนแล้ว (มาตรา 23)

จากการศึกษาพบว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 19 นั้น เป็นไปตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองร่วน พ.ศ.2552 ข้อ 9 ซึ่งระบุให้บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองร่วน

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองร่วน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว

- (2) ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านการผังเมืองหรือสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสมาคม ผู้แทนภาคเอกชนและบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องตามข้อ 7
- (3) สมาชิกสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (4) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 23 เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ.2550 และหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้อง ของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ตามมติในการประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 9/2550 เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2550 โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่น คำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ข้อ 4 ระบุว่า คำร้องที่ได้ยื่นให้ประกอบด้วย

“1.หลักฐานแสดงว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วย สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นใดที่ทางราชการออกให้ และข้อความระบุแสดงว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และความต้องการที่จะให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดจากเดิมเป็นของใหม่ พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ...”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิได้กำหนดนิยามของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ เป็นการเฉพาะ ดังนี้ การตีความผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องตีความในความหมายอย่างกว้าง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีการตีความผู้มีส่วนได้เสียที่กว้างอยู่แล้ว โดยเพียงแค่แสดงได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร คำร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างผังเมืองนั้น ก็จะได้รับการนำไปพิจารณา

นอกจากนี้ สิทธิในการแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามมาตรา 19 ควรเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในวงกว้างและยังต้องหมายรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมด้วย เนื่องจากขั้นตอนในการแสดงข้อคิดเห็นต่อผังเมืองรวมดังกล่าว เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อชี้แจง ทำความเข้าใจกับประชาชนในช่วงก่อนการดำเนินการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมแต่จากการศึกษา

พบว่า กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดง ข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ.2552 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีสิทธิแสดง ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง

ทั้งนี้ การใช้สิทธิในการแสดงข้อคิดเห็น ตามมาตรา 19 และการรับคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 23 ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับประชาชนทั่วไป ในการที่จะสามารถพิจารณา ได้ว่าตนเองมีสิทธิในการแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมี สิทธิยื่นคำร้องให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างผังเมืองหรือไม่ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม ของประชาชน

#### 5.1.4 คำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันตามกฎหมาย

ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่กำหนดให้ “ภายในกำหนดเก้าสิบวัน ตั้งแต่วันปิดประกาศในมาตรา 23 ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น...ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เสนอคำร้องนั้น ต่อคณะกรรมการผังเมือง...” และตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้อง ของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้ แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ข้อ 3 กำหนดให้ ผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือ เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดไว้

ประเด็นปัญหาในการยื่นคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน มาพิจารณา คือทำให้กระบวนการจัดทำผังเมืองล่าช้าออกไป โดยอาจส่งผลกระทบต่อการกำหนดการใช้ ประโยชน์ที่ดินได้ ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมีการดำเนินการจัดทำตั้งแต่ ปีพ.ศ.2547 และจัดทำมาถึงขั้นตอนการปิดประกาศ 90 วัน และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องเพื่อ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างผังเมือง แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่ามีการยื่นคำร้องเพื่อขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างผังเมือง หลังพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยประเด็นปัญหาคือ คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภามีความเห็นว่าการ ยื่นหนังสือร้องคัดค้านร่างผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ ย่อมส่งผลให้หนังสือร้องขอดังกล่าวเป็นหนังสือร้องขอที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการผังเมืองจึงไม่ จำต้องพิจารณาหนังสือร้องขอดังกล่าวแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการผังเมืองอาจใช้หนังสือ

ร้องขอดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาหนังสือร้องขอฉบับอื่น ที่ยื่นเข้ามาภายในกำหนดเวลาได้<sup>29</sup>

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ยื่นคำร้องภายใน 90 วัน เป็นระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีได้มีสภาพบังคับว่าหากไม่กระทำตามกรอบระยะเวลาดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร อีกทั้งไม่ได้เป็นระยะเวลาที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แต่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการรวบรวมคำร้อง และส่งให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ก่อนดำเนินการจัดทำผังเมืองในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัด แม้ว่าจะล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย<sup>30</sup> ซึ่งกรณีการรับพิจารณาคำร้องที่ยื่นเกินกำหนดระยะเวลา 90 วัน ก็เช่นเดียวกัน การที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรับคำร้องไว้พิจารณา ต้องเป็นคำร้องที่แม้จะยื่นเกิน 90 วัน แต่ก็ยังอยู่ในระยะเวลาอันสมควรที่ไม่ยาวนานจนเกินไป มิใช่เปิดรับพิจารณาคำร้องที่เกินระยะเวลาทุกคำร้องอย่างไม่สิ้นสุด อันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจัดทำผังเมืองล่าช้า เหมือนเช่นกรณีตัวอย่างผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสงครามได้

นอกจากนี้ กรณีการยื่นคำร้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่สามารถนำมาเทียบเคียงได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

มาตรา 65 ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ ถ้าระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว เจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกัน ถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดตามนั้น

<sup>29</sup> หนังสือคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว(คกม) 0012.12/114 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553

<sup>30</sup> ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) และระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif) กับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1917>

มาตรา 66 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้ เพราะมีเหตุการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้...

จากสาระสำคัญของบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อาจขยายได้ ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ขยายเองหรือกรณีที่มีผู้ร้องขอซึ่งในกรณีการยื่นคำร้องเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างผังเมืองที่ถือเป็นระยะเวลาเร่งรัดนี้ แม้มิได้มีการยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลา 90 วัน ตามกฎหมาย แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุการณ์ที่จำเป็น เช่น การที่ผู้ยื่นคำร้องไม่ทราบเรื่องการจัดทำผังเมืองในพื้นที่และไม่ทราบถึงระยะเวลาที่เปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องมาก่อน เช่นนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการรับคำร้องย่อมมีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นเกินระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดทำผังเมืองในขั้นตอนต่อไป สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณารับคำร้องที่ยื่นเกิน 90 วัน ไว้ล่วงหน้า

## 5.2 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้

นับตั้งแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ.2546กระทั่งถึงปัจจุบัน พบว่ายังมีผังเมืองรวมจำนวนมากที่ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ ซึ่งประเด็นปัญหาของกระบวนการผังเมืองช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้กรณีนี้หมายความว่าถึงกระบวนการจัดทำผังเมืองได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนการมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกระบวนการที่ถือว่าผังเมืองมีความแน่นอนในระดับหนึ่งแล้ว หากแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็เป็นการแก้ไขเล็กน้อย ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของผังเมือง

ปัญหาของกระบวนการผังเมืองภายหลังผ่านการมีมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น ส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการ เพื่อให้มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งปัญหาความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายดังกล่าว นำมาสู่ประเด็นปัญหาอื่นๆตามมา ดังนี้

### 5.2.1 กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยเจ้าพนักงานการผังไม่ใช้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางผังและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

ในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่มีประกาศบังคับใช้ มีกฎหมายที่สามารถกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองพื้นที่ได้ กล่าวคือตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานการผังในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานการผังในการดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยบัญญัติว่า “ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจใช้บังคับให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) เข้าทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ
- (2) กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางผังและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว
- (4) ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตตามความจำเป็น
- (5) แจ้งให้หน่วยราชการ องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ...”

โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 15 (3) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ต้องการให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าควรจะต้องดำเนินการมาตรการบางอย่างเพื่อประโยชน์ในการวางผังและจัดทำผังเมืองรวมให้บรรลุผลหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนในการจัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมให้มีผลใช้บังคับนั้นต้องใช้เวลา



ดำเนินการระยะหนึ่ง ซึ่งเมื่อถึงเวลาประกาศกฎกระทรวงให้ผังเมืองรวมมีผลบังคับใช้ในพื้นที่ สภาพพื้นที่ตามร่างผังเมืองอาจเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากสภาพเดิมในขณะที่มีการสำรวจเพื่อจัดทำร่างผังเมืองรวม อันจะทำให้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมซึ่งใช้ทรัพยากรของรัฐไปจำนวนมากไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ บทบัญญัติมาตรา 15 (3) จึงได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการผังในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน โดยเจตนารมณ์ก็เพื่อไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินขัดต่อร่างผังเมืองรวมที่กำลังจะประกาศใช้บังคับ

ข้อสังเกตสำหรับกรณีเจ้าพนักงานการผังไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3)<sup>31</sup> ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ต้องพิจารณาด้วยว่าการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นการไม่ใช้ดุลพินิจเลย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกันเพราะกฎหมายกำหนดให้ใช้ดุลพินิจด้วยหรือเป็นกรณีที่ผู้ดุลพินิจเลือกที่จะไม่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากเจ้าพนักงานการผังหรือหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่จะไม่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ฯ ก็ยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองหรือไม่และแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ก็ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ฯนี้ ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายคุ้มครองไว้น้อยที่สุดหรือไม่ (ในกรณีนี้ ต้องพิจารณาทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน และประชาชนในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมือง) อีกทั้งการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ฯนี้ มีประโยชน์หรือคุ้มค่ามากกว่าการกำหนดหลักเกณฑ์หรือไม่ นอกจากนี้ หากปรากฏว่าการเลือกที่จะไม่ออกหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนี้ เป็นเหตุให้การวางและจัดทำผังเมืองไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแน่แท้ โดยวิญญูชนทั่วไปก็ทราบได้นั้น ย่อมจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดเจนด้วย

จากการศึกษาพบว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองเคยใช้อำนาจตามมาตรา 15 (3) ในการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบังคับใช้ในกรณีอาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกค้าส่งในหลายพื้นที่ แต่ทั้งนี้ เคยปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองได้ใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวกับกรณีอื่นๆ เช่น ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดกระบี่ (ฉบับที่ 2) จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดพังงา เป็นต้น

<sup>31</sup> ความเห็นสำหรับร่างรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ โดยดร.กรรณิกา สนิธิพงษ์ ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2557

แต่การที่กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยเจ้าพนักงานการผังเมืองไม่มีการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) เพื่อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการบางประเภท อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขัดกับร่างกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมที่กำลังจะประกาศใช้บังคับ ทำให้ในระหว่างการจัดทำผังเมืองรวมที่ล่าช้า ไม่มีมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการเพื่อให้มีกิจการหรือโครงการที่ขัดหรือถูกกำหนดห้ามไว้ในผังเมืองสามารถดำเนินการได้

ตัวอย่างเช่น กรณีการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ซึ่งอยู่ในเขตการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีเริ่มดำเนินการเมื่อปี 2546 และได้ดำเนินการขั้นตอนต่างๆ ถึงขั้นที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2550 ขั้นตอนที่เหลือในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ได้แก่

- 1) คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
- 2) คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ
- 3) ส่งร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม
- 4) กรมโยธาธิการและผังเมืองส่งกฎกระทรวงไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรีดังกล่าว พื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง ถูกกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งห้ามก่อสร้างโรงไฟฟ้าและในระหว่างที่ไม่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฯ ดังกล่าวเจ้าพนักงานการผังเมืองก็ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินโดยห้ามใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานทุกประเภทเว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงฯ ในพื้นที่ที่ตามร่างกฎกระทรวงฯ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงพื้นที่ อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีด้วย ทำให้พื้นที่ยังถูกใช้และหรืออาจถูกใช้ไปในกิจการที่ขัดหรือแย้งต่อร่างกฎกระทรวงฯ มาอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2548 กล่าวคือได้มีการใช้พื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรีเพื่อก่อสร้างโรงงานอันขัดต่อร่างกฎกระทรวงฯ อย่างน้อย 4 โรงงาน ได้แก่ โรงงานผลิตสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์จากพลาสติกโรงงานผลิตเครื่องปั้นดินเผาและโรงงานตัดและเชื่อมโลหะทั่วไป

ความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองและโดยที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินห้ามกิจการที่ขัดต่อผังเมืองดังกล่าว ทำให้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมืองไม่สามารถบรรลุผลได้และทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดสระบุรี ไม่ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง เพราะหน่วยงานรัฐยังคงอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี แม้จะขัดต่อร่างกฎกระทรวงฯ ที่กำลังจะประกาศบังคับใช้ส่งผลให้สิทธิในการมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนในอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี รวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดสระบุรี ที่จะได้รับการคุ้มครองเมื่อมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัด หรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ได้รับรองและคุ้มครองไว้ด้วยจึงนำมาสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานดำเนินการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ขอให้มีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานขนาดเล็กตามบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ในพื้นที่ถูกกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ตามร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี

นอกจากนี้ ยังมีกรณีตัวอย่างการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมที่ล่าช้าอื่นๆ เช่น กรณีผังเมืองรวมชุมชนบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร<sup>32</sup> กรณีผังเมืองรวมจังหวัดนครศรีธรรมราช<sup>33</sup> และกรณีผังเมืองรวมจังหวัดชลบุรี<sup>34</sup> ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อร่างผังเมืองรวม ซึ่งประกาศบังคับใช้ล่าช้าและส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่จากการดำเนินกิจการที่ขัดต่อสาระของผังเมือง รวมทั้งไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองได้

## 5.2.2 หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจไม่นำสาระของผังเมืองไปใช้ในการคุ้มครองสิทธิชุมชน หรือประกอบพิจารณาอนุมัติอนุญาต

<sup>32</sup> คำร้องเลขที่ 125/2556

<sup>33</sup> คำร้องเลขที่ 151/2556

<sup>34</sup> คำร้องเลขที่ 7/2556

การที่กระบวนการจัดทำผังเมืองได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว ซึ่งสาระของผังเมืองหลังจากผ่านขั้นตอนนี้จะไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแล้ว ดังนั้น สาระของผังเมืองจึงสามารถนำมาอ้างอิง เพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุญาตโครงการหรือกิจการใดๆที่มีการยื่นขออนุญาตเข้าดำเนินการในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าร่างผังเมืองดังกล่าวยังไม่มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่สาระของผังเมืองดังกล่าวถือเป็นข้อเท็จจริงที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจอนุมัติอนุญาต ต้องรับฟังและนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าในพื้นที่อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี (คดีหมายเลขแดงที่ 126/2556 ศาลปกครองกลาง)

ตัวอย่าง กรณีศึกษาจากความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 67 กำหนดให้ในกรณีที่การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น จะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมากและในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

กรณีศึกษา เป็นคดีเกี่ยวกับปัญหาความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ขัดต่อร่างผังเมือง โดยร่างผังเมืองดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเรื่องกำหนดประเภทที่ดินและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อีก

ประชาชนในพื้นที่อำเภอหนองแขงและอำเภอภาชี จังหวัดสระบุรี ยื่นฟ้องคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับพวกรวม 3 คน โดยอ้างเหตุการณ์การออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาศัยฐานจากมติเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ไม่ได้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อมูลเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี และการพิจารณาออกใบอนุญาตขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ข้อ 4 เนื่องจากบริเวณที่ตั้งโรงไฟฟ้า อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการวางผังเมือง โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้าและให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ที่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้า

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตไฟฟ้า หรือระงับการดำเนินการใดๆในพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา

ความเห็นแย้งของตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี ปรากฏในคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอทุเลาการบังคับ ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 126/2556 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2554

“ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเลขที่ (สขร.5) 02-314/2553 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2553 ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า กำลังการผลิต 1,600 เมกกะวัตต์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรียังไม่มีผลบังคับใช้ แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบแล้ว จึงไม่นำมาประกอบการพิจารณาเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ทราบว่าการกระทำดังกล่าวขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว เห็นว่า ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่กล่าวมา และโดยสภาพมติของคณะรัฐมนตรีมีสภาพเป็นกฎ ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม การไม่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีของข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายบริหารอื่น เป็นความผิดทางวินัยโดยตรง ดังนั้น ตามหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีจึงมีปัญหาการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ที่ไม่เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

ทั้งนี้ แม้ความเห็นแย้งของตุลาการจะแตกต่างกับคำสั่งขององค์คณะ ซึ่งมีได้มีผลในทางกฎหมายต่อคู่กรณี แต่ก็ถือเป็นแนวทางการวินิจฉัยที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนำสาระผังเมืองซึ่งผ่านขั้นตอนการมีมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตโครงการ ต้องนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยคดีดังกล่าว ในประเด็นการไม่นำข้อเท็จจริงของร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ผ่านขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญไปใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติ

อนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่ขัดต่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 126/2556 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ... แม้จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จนผ่านขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการและอยู่ระหว่างตรวจร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้ลงนามและยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารทั่วไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เมื่อพระราชบัญญัติผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหรือบุคคลใด

ศาลปกครองกลางเห็นว่า เมื่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ... ได้กำหนดให้ที่ดินในอำเภอหนองแซงบริเวณที่กำหนดให้เป็นสีชาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ยังไม่มีสภาพเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขออนุญาตใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ยังไม่เคยมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมาก่อน จึงยังไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เป็นผลเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินได้

คำพิพากษาข้างต้น เป็นตัวอย่างการตีความของศาล ซึ่งเห็นว่าร่างผังเมืองที่ผ่านมติความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมาแล้วนั้น ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด เนื่องจากพระราชบัญญัติผังเมืองกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและเมื่อยังมิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับเป็นกฎหมาย ร่างผังเมืองดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เป็นผลเสียหายแก่ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้

### 5.3 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

หลังการประกาศบังคับใช้ผังเมืองในแต่ละพื้นที่แล้ว ในหลายพื้นที่ก็ยังคงประสบกับปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนโดยหน่วยงานรัฐหรือเอกชน โดยแยกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

#### 5.3.1 การอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ขัดกับกฎกระทรวงผังเมือง

ข้อมูลตามคำร้องที่ 366/2550 และคำร้องที่ 385/2556 ระบุถึงปัญหาการละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เกิดขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม<sup>35</sup> แม้ประเภทของกิจการที่เป็นปัญหจะแตกต่างกันกล่าวคือ ตามคำร้องที่ 366/2550 เป็นการขออนุญาตประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยเชื้อเพลิงชีวมวล ส่วนคำร้องที่ 385/2556 เป็นการขออนุญาตก่อสร้างคลังสินค้าประเภทก๊าซหุงต้มโครงการบรรจุแก๊ส (LPG) แต่สาระสำคัญของคำร้องทั้งสองฉบับสะท้อนให้เห็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับผังเมืองเหมือนกัน คือ การที่เอกชนมีการยื่นคำร้องขอใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อประกอบกิจการที่อาจจะมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้พิจารณาและอนุมัติ อนุญาตให้มีการประกอบกิจการตามที่ขอโดยไม่คำนึงถึงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ได้มีข้อกำหนดห้ามเอาไว้ ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่ละเมิดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพและทรัพย์สินของประชาชนและชุมชน

เกี่ยวกับปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามตัวอย่างคำร้องที่ยกมาทั้งสองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคแรกและมาตรา 83 ได้กำหนดสิทธิ หน้าที่และบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนทั้งในส่วนของประชาชนและในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 27 วรรคแรก “ในเขตที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น”

<sup>35</sup> ผู้สนใจดูรายละเอียดปัญหาได้ที่คำร้องที่ 366/2550 และคำร้องที่ 385/2556

มาตรา 83 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 หรือมาตรา 48 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงไปให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้นและคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราที่ยกมาแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยกำหนดห้ามไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและได้กำหนดบทลงโทษต่อการกระทำความผิดดังกล่าวไว้ด้วย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายปกครองแล้ว หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ออกใบอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ใบอนุญาตดังกล่าวย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในมาตรา 9 (1) และมาตรา 72 (1)

มาตรา 9 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นหรือไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้



(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 (1)”

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่าที่ผ่านมาได้เคยมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต่อศาลปกครองหลายคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในคำพิพากษาอย่างเป็นเอกภาพว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตรงกันข้ามการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่อนุมัติ อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการบางประเภท เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้กำหนดห้ามไว้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องประกอบคำอธิบายดังนี้

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.125/2551

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ยื่นเรื่องขอแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 โดยจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานในวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 แต่ในชั้นทำคำให้การผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 รับว่าได้ประกอบกิจการโรงงานในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลา 2 ปี ก่อนแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 อยู่ติดกับบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีและสถานที่ตั้งของโรงงานขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 จึงได้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนใบแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติให้ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว

ประกอบกับข้อ 6 ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 กำหนดให้บริเวณที่พิพาท เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต ที่ดินประเภทนี้ยกเว้นในบริเวณตามวรรคสามห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิดและจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน ซึ่งตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ลำดับที่ 33 กำหนดให้ห้ามใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมเพื่อตั้งโรงงานผลิตรองเท้าหรือชิ้นส่วนของรองเท้าซึ่งมีได้ทำจากไม้ยางอบแข็ง ยางอัดเข้ารูปหรือพลาสติกอัดเข้ารูป

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ซึ่งต้องห้ามตั้งโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและโรงงานดังกล่าวก็ไม่ได้รับการยกเว้นให้ประกอบกิจการโรงงานได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จึงไม่อาจตั้งโรงงานอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้ ส่วนประเด็นที่อ้างว่าเริ่มประกอบกิจการมาก่อนหน้าที่จะได้มีการยื่นเรื่องประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 เป็นเวลามากกว่า 2 ปี อันเป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้ต่อไปได้นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 มากกว่า 2 ปี โดยไม่ได้แจ้งการประกอบกิจการโรงงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ การประกอบกิจการโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจอ้างได้ว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ลงวันที่ 9

กรกฎาคม 2544 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 6 จึงเป็นการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.163/2549<sup>36</sup>

ประเด็นที่ 1 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสถานบริการก๊าซชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองจันทบุรี พ.ศ. 2545 ข้อ 9 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต และวรรคสองกำหนดว่าที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้เพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้ (2) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซและห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซและสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ และข้อ 2 (9) (ค) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 กำหนดว่า สถานที่บรรจุก๊าซ หมายความว่า สถานที่บริการ ซึ่งได้แก่สถานที่ที่จัดไว้สำหรับใช้บรรจุก๊าซแก๊ยานพาหนะโดยเฉพาะรวมทั้งบริเวณของสถานที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะจำหน่ายขายด้วยหรือไม่และมาตรา 27 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นและวรรคสองบัญญัติไว้ว่าความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว

เห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการยกเว้นให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการสถานบริการก๊าซต่อไปได้ในบริเวณหมายเลข 3.9 ที่กำหนดไว้เป็นสีแดง อันเป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการสถานบริการก๊าซตามข้อ 9 วรรคสอง (2) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองจันทบุรี พ.ศ. 2545 เพราะผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินใน

<sup>36</sup> คำพิพากษาที่มีลักษณะเดียวกันเพิ่มเติมที่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.133/2551

การประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซเช่นเดิม ตามมาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาคำขอปรับปรุงสถานีบริการก๊าซประกอบแบบแสดงผังบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและการบรรจุก๊าซแก๊ยานพาหนะของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ และเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์แตกต่างไปจากเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้ในลักษณะขยายสถานีบริการก๊าซมิใช่การซ่อมแซมสถานีบริการก๊าซที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพ อันจะมีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์เช่นเดิม ซึ่งจะเข้าข่ายยกเว้นให้กระทำได้ตาม มาตรา 27 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาไม่อนุญาตตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองจันทบุรี พ.ศ. 2545 ข้อ 9 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต และวรรคสองกำหนดว่าที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้เพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้ (3) สถานที่ที่ใช้เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงหมายความว่าสถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงแก๊ยานพาหนะและให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้เป็นเขตบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนสิ่งก่อสร้าง ถัง ท่อและอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ ในบริเวณนั้น เห็นว่าขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวในการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงก่อนมีการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองจันทบุรี พ.ศ. 2545 และสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งอยู่ในบริเวณ 3.9 ซึ่งห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ตามข้อ 9 วรรคสอง (3) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ไม่ได้รับการยกเว้นไว้แต่ประการใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเติมจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ยกมาแสดงให้เห็นว่าในทางกฎหมายนั้นองค์กรตุลาการโดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้อย่างเป็นเอกภาพเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องออกคำสั่งอนุมัติอนุญาตไปโดยขัดหรือแย้งต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม การอนุมัติอนุญาตนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้ ในทางกลับกันหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อนุมัติอนุญาตให้มีการประกอบกิจการบางประเภท เพราะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม การไม่อนุมัติอนุญาตโดยอ้างฐานตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

### 5.3.2 การขอให้คณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ข้อมูลจากเครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหนองแขง จังหวัดสระบุรี ที่ประสบปัญหาเนื่องจากมีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ในพื้นที่ตำบลหนองน้ำใส อำเภอหนองแขง จังหวัดสระบุรี ที่เป็นพื้นที่ทำการเกษตรและใกล้กับชุมชน ซึ่งมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พบว่านอกจากความล่าช้าในการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จนส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องกับร่างผังเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไปแล้ว กลไกที่น้ำจะสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนจากกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องกับกฎกระทรวงกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของ

ที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นประกอบ”

ในทางปฏิบัติแล้วกลไกตามมาตรา 27 วรรคสอง ที่ให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญได้นี้ ไม่เคยถูกบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือชุมชนแต่อย่างใด จากการตรวจสอบข้อมูลทั้งทางเอกสารและเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่พบว่าได้มีจัดทำวิธีการ ขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจของคณะกรรมการผังเมืองแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการผังเมืองเคยพิจารณาใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองแต่อย่างใด

ข้อมูลจากนายดี ตรีรัตน์แสงมณี แกนนำเครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหนองแขง จังหวัดสระบุรี ซึ่งเคยทำหนังสือเรียกร้องให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยห้ามไม่ให้โรงงานไฟฟ้าหนองแขงประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ขัดต่อสาระสำคัญของกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี โดยยื่นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการผังเมือง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการผังเมือง เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ตามข้อเรียกร้องของเครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหนองแขง จังหวัดสระบุรี แต่อย่างใด

จากข้อกฎหมายและข้อมูลที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่ากลไกตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม ซึ่งถูกกำหนดมาเพื่อทำให้กฎหมายผังเมืองบรรลุผลและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนได้นั้นเป็นกลไกที่ไม่เคยถูกนำไปปฏิบัติซึ่งย่อมส่งผลให้กฎหมายผังเมืองไม่สามารถบรรลุผลที่ควรจะเป็นและไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนได้

#### 5.4 สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมุดอายุบังคับใช้

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26ได้กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวง และให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี

ภายใน 1 ปี ก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงหมุดอายุให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ตรวจสอบสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าว ว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีไม่อาจแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงใช้บังคับให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

จากข้อมูลการร้องเรียนกรณีการละเมิดสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ากระบวนการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมมีความล่าช้าทำให้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่ไม่ทันก่อนเวลาที่ผังเมืองรวมฉบับเก่าหมดอายุระยะเวลาบังคับใช้ แม้จะมีการต่อเวลาการบังคับใช้แล้วอีกสองครั้ง เป็นเวลา 2 ปีแล้วก็ตาม ดังเช่นคำร้องที่ 235/2553 และคำร้องที่ 632/2555 ทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมในแต่ละพื้นที่และมีผลกระทบต่อสิทธิชุมชนหลายประการดังนี้

##### 5.4.1 การอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประกอบกิจการโดยอาศัยช่องว่างของระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวม

ตามข้อมูลคำร้องที่ 235/2553 เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการสถานีปฏิบัติการปั๊มก๊าซเชื้อเพลิง LPG ในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) จังหวัดชัยนาทและคำร้องที่ 632/2555 เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการอาคารห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่บริเวณถนนเลี้ยวเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งสองเรื่องเป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างและประกอบกิจการที่ต้องทำตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงผังเมือง ซึ่งสิ้นสุดการบังคับใช้แล้วโดยเป็นการดำเนินการในช่วงช่องว่างของระยะเวลาบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองที่สิ้นสุดลงตามกฎหมาย และความล่าช้าในการจัดทำกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่ไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันการสิ้นสุดระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับเก่าได้ ส่งผลให้มีการ

ใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่อาจจะมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประชาชนตลอดจนชุมชนใกล้เคียงอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าว

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวางบรรทัดฐานในคำพิพากษากรณีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในระหว่างที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้ ดังตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.131-133/2552 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นการใช้ดุลพินิจของนายกเทศมนตรีนครของแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดรัชต์ (ขอนแก่น) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยศาลเห็นว่าเมื่อศูนย์การค้าและอาคารพาณิชย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ขอก่อสร้างนั้น ตั้งอยู่บนที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา หรือใช้ประโยชน์เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือสาธารณประโยชน์ตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมเมืองขอนแก่น กฎกระทรวงฉบับที่ 81 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึงปี พ.ศ. 2537 และได้ขยายกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ ถึงปี พ.ศ. 2539 จึงได้หมดอายุการใช้บังคับ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2539 แล้ว

ดังนั้น การออกใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวจึงอยู่ในระหว่างห้วงเวลาที่กฎกระทรวงที่กำหนดผังเมืองรวมเมืองขอนแก่นหมดอายุลงและไม่มีผลบังคับใช้ การอนุญาตจึงไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่กำหนดผังเมืองรวมแต่อย่างใด และแม้ร่างผังเมืองรวมเมืองขอนแก่นฉบับใหม่ที่ยังคงกำหนดพื้นที่พิพาท เป็นพื้นที่เพื่อการศึกษาและเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาเท่านั้นดังเดิม จะอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาการให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม การออกใบอนุญาตก่อสร้างก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎกระทรวงฉบับที่ 81 (พ.ศ.2532) ที่หมดอายุบังคับใช้ไปแล้วหรือร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ยังไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับแต่อย่างใด

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในช่วงเวลาที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมหมดอายุลงแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ต้องนำกฎหมายผังเมืองมาร่วมพิจารณาประกอบการอนุญาตเพราะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้ต่อเนื่องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงผังเมืองรวม อันเป็นผลจากพระราชบัญญัติการผังเมือง ที่กำหนดเวลาการสิ้นสุดการบังคับใช้ที่สั้นเกินไปและไม่สอดคล้องตามความเป็นจริง ตลอดจนความล่าช้าในกระบวนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมในปัจจุบัน



#### 5.4.2 การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองในการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองภายหลังกฎกระทรวง ผังเมืองรวมหมดยุ

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 25 ได้กำหนดในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้นๆ โดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องควบคุมกำกับดูแลมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดขัดต่อข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เมืองและชุมชนมีการขยายตัวอย่างมีแบบแผนและเหมาะสม รักษาสภาพแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่ประกาศใช้ในขณะนั้น

แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดพบว่า แม้เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อระงับการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองรวม เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่คำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองรวมกลับสิ้นผลบังคับใช้ด้วยเหตุผังเมืองรวมดังกล่าวหมดยุ ทำให้การกระทำใดๆ ที่เคยขัดต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่อยู่ในบังคับกฎหมายผังเมืองรวมอีกต่อไป และไม่มีเหตุที่เจ้าหน้าที่จะอ้างเพื่อดำเนินการบังคับใช้มาตรการทางปกครองได้อีกต่อไปเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.222/2553<sup>37</sup> ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่โดยไม่ได้รับอนุญาตและขัดต่อผังเมืองรวมมุกดาหาร ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 327 (พ.ศ.2540) ฯ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวกำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร) จึงมีคำสั่งลงวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำสั่งระบุว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและขัดต่อผังเมืองรวมเมืองมุกดาหาร ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 327 (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ 5 ปี แต่ได้ขยายระยะเวลาบังคับใช้ออกไปอีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี โดยมีผลใช้บังคับระหว่างปีพ.ศ.2540 ถึง พ.ศ.2547 การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและขัดต่อผังเมืองรวมเมืองมุกดาหาร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และคำสั่งรื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

<sup>37</sup> ดูคำพิพากษาที่มีลักษณะเดียวกันเพิ่มเติมที่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.449/2553

ดำเนินการไปตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับไว้และระยะเวลาการบังคับใช้ได้สิ้นสุดลงแล้วจึงเห็นได้ว่าข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทขัดต่อผังเมืองรวมเมืองมุกดาหารเป็นสาระสำคัญที่เป็นฐานในการออกคำสั่งและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งรื้อถอนอาคารแต่อย่างใด

ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะใช้มาตรการทางปกครองภายหลังจากที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่สามารถอ้างคำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวเพื่อดำเนินการใช้มาตรการทางปกครองต่อไปอีกได้ เนื่องจากอาคารของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในบังคับของผังเมืองรวมเมืองมุกดาหารตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้รื้อถอนอาคารฉบับลงวันที่ 8 สิงหาคม 2546 โดยให้มีผลถัดจากวันที่ผังเมืองรวมเมืองมุกดาหารตามกฎกระทรวงฉบับที่ 327 (พ.ศ.2540) ฯ สิ้นสุดการใช้บังคับ

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า คำสั่งหรือการดำเนินมาตรการทางปกครองใดๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อควบคุมมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อข้อกำหนดของผังเมืองรวมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างขัดต่อผังเมืองรวม ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะออกคำสั่งจะสิ้นผลการบังคับใช้เมื่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวหมดอายุลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดในการกำกับดูแลมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมายผังเมืองรวม เพราะแม้ว่าจะมีการดำเนินการใดๆ ที่ต้องห้ามตามข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่สามารถออกคำสั่งหรือดำเนินมาตรการทางปกครองในการป้องกันแก้ไขการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ แต่หากการบังคับตามคำสั่ง เช่น การรื้อถอนอาคารไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาบังคับใช้ของกฎกระทรวงผังเมืองรวมหรือก่อนที่กฎกระทรวงดังกล่าวหมดอายุลงเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถบังคับการตามคำสั่งต่อไปได้ เพราะไม่มีฐานทางกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวขัดต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผังเมืองรวมฉบับใหม่มีข้อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการดำเนินกิจการในลักษณะเดียวกับผังเมืองรวมฉบับเดิมที่หมดอายุลง แต่มีการประกาศใช้บังคับล่าช้า เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองก็จะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อข้อกำหนดและเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงผังเมืองรวม โดยอาศัยข้ออ้างและผลของกฎหมายกรณีผังเมืองรวมหมดอายุดังกล่าว

#### 5.4.3 หน่วยงานของรัฐไม่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อคุ้มครองพื้นที่ในระหว่างการจัดทำผังเมืองรวม ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

จากกรณีปัญหาช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากผังเมืองรวมเดิมหมดอายุและยังไม่มีมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมใหม่ ทำให้มีการก่อสร้างหรือดำเนินกิจการขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเดิมและร่างผังเมืองรวมใหม่ที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ ดังกรณีตามคำร้องที่ 235/2553 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า แม้ผังเมืองรวมชัชนาตามกฎกระทรวงฉบับที่ 424 (พ.ศ.2542) ข้อ 8 (2) ซึ่งมีข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซฯ จะสิ้นสุดการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2549 โดยผังเมืองใหม่อยู่ระหว่างการปรับปรุงผังและอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบของสำนักงานกฤษฎีกา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ร่างผังเมืองดังกล่าวมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว แต่กลับมีการอนุญาตให้ก่อสร้างสถานบริการปั๊มก๊าซในเขตที่ห้ามการใช้ประโยชน์ดังกล่าวทั้งตามผังเมืองรวมเดิมและผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างดำเนินการประกาศใช้

ประเด็นปัญหาดังกล่าวพระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พ.ศ.2518 มาตรา 15 (3) ได้กำหนดมาตรการให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยอาจกำหนดห้ามมิให้มีการประกอบกิจการที่ขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามร่างกฎกระทรวงที่มีความแน่นอนชัดเจนผ่านความเห็นชอบเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้วได้ แต่จากการศึกษาและตามตัวอย่างคำร้องดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจตามมาตรการดังกล่าวเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายในการบังคับใช้ผังเมืองในกรณีนี้โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยการใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการและมีความล่าช้าในการประกาศบังคับใช้ แต่ทั้งนี้ เคยปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองได้ใช้อำนาจตามมาตรการดังกล่าวกับกรณีอื่นๆ เช่น ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดกระบี่ (ฉบับที่2), จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดพังงา เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและการขาดหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่ชัดเจนในการนำมาตรการตามมาตรา 15 (3) มาบังคับใช้เพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อร่างกฎกระทรวงผังเมืองที่มีความชัดเจนแล้ว

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหากฎหมายผังเมือง พบว่าในแต่ละช่วงของการดำเนินการเพื่อจัดทำผังเมือง จนถึงการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายและผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้ มีลักษณะที่

สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ยังไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตีความและการบังคับใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่ได้รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง "ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน" ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร่องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนาในพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนการดำเนินงานศึกษานี้ นอกจากการศึกษาเอกสารผังเมืองและข้อร้องเรียนตลอดจนคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องแล้วยังปฏิบัติงานในพื้นที่กับร่วมกับชุมชนที่ประสบปัญหาจากกระบวนการผังเมืองรวมทั้งชุมชนที่เห็นความสำคัญของผังเมืองในการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการรวมตัวทำงานข้อมูลชุมชน เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองและร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในผังเมือง นอกจากนี้ในกระบวนการทำงานได้มีการประชุมรับฟังข้อเสนอแนะในการดำเนินการรวมทั้งการประชุมย่อยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เนื่องด้วยในการศึกษาและรวบรวมประเด็นผังเมืองจากกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในผังเมืองที่ได้จากการประชุมและประเด็นสาธารณะ ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและขาดการมีส่วนร่วม มีประเด็นด้านการใช้ที่ดินและการใช้ผังเมืองประกอบการพิจารณาและกรณีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองโดยตรงในด้านขั้นตอนและกระบวนการที่มีปัญหาการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลและการกำหนดสาระในผังเมืองที่ชุมชนไม่ได้รับข้อมูล ขาดการมีส่วนร่วมและกระทบสิทธิชุมชน คณะผู้วิจัยพบว่าสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องผังเมืองนั้น มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย จึงได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยจำแนกเป็นโครงสร้างและกระบวนการผังเมืองที่เกี่ยวข้องสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและด้านปัญหากฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังรายละเอียดในบทที่ 4 และบทที่ 5 ตามลำดับ

การวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งได้จากการวิเคราะห์ จากข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิและจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในระดับการจัดทำแผนและผังนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆ การมีส่วนร่วมในกลไกการจัดทำผังเมืองการพิจารณา ตัดสินใจ

และการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อสิทธิชุมชนในกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและนำมาตรฐานผังเมืองไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ผังเมืองพิจารณาอนุมัติอนุญาตด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ข้อเสนอสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนในกระบวนการผังเมืองยังได้พิจารณาการมีส่วนร่วมทั้งในช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ช่วงหลังประกาศใช้บังคับผังเมืองและกรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้ โดยนำสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำพิพากษาศาลปกครองมาประกอบการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะด้วย

## 6.1 สรุปกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 6.1.1 ด้านผังเมือง

#### 1) โครงสร้าง การดำเนินการและการปฏิบัติตามผังเมือง

ผังเมือง เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นผัง/แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนในระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบาย แผนระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับพื้นที่และในระดับองค์กรที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและการใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวได้ว่า ผังเมืองเป็นต้นทางของการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่าจะพัฒนาในด้านใดได้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีกลไกการมีส่วนร่วมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและในกระบวนการวางแผน ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน

การผังเมืองเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่โดยการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมจะเป็นการจัดทำแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นแผนผังและโครงการที่ใช้เพื่อการดำเนินการพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท มีขอบเขตพื้นที่วางผังไม่จำกัด การ

จัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเมืองระดับเทศบาลและบริเวณโดยรอบในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจุบันมีการวางผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

การบริหารจัดการผังเมือง ประกอบด้วยองค์การการจัดทำและบริหารผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยมีคณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวม และทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ประสาน การปฏิบัติให้เป็นตามการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมและท้องถิ่นยังมีฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ นอกจากนี้การพัฒนให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดตามกฎหมายผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะให้การ ประสานและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใดซึ่งกฎหมายว่าด้วยการ ผังเมืองได้ฝากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้กับหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ในการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัตินั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดเนื่องด้วยคณะกรรมการ ผังเมืองเป็นเพียงองค์การบริหารการกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการ จัดทำผังเมืองรวมก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มี อำนาจสั่งการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางของผัง/แผนพัฒนาท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวม ไปกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่อยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีผลทำให้ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง/แผนโครงการพัฒนา แขนบท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมในหลายกรณี

## 2) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิต การประกอบ อาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม การวางแผนพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ ทางกายภาพของพื้นที่และชุมชนการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการดำรงชีวิตของประชากรและกิจกรรมการ พัฒนาต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการ และการพัฒนาอุตสาหกรรมมีผลทั้งข้อดีและ ข้อเสียต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตลอดจนสุขภาพของ

ชุมชนงานด้านผังเมืองมิได้เป็นเพียงแผนผังหรือแผนที่ที่มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในตัวชุมชนหรือพื้นที่วางผังเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่และการดำรงชีวิตของประชาชนในอนาคต

ประชาชนมีสิทธิกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเองและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายรวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองและแม้จะมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้ว เมื่อพบว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองได้นอกจากนี้ หากการดำเนินการของรัฐกระทบต่อสิทธิของประชาชนสามารถควบคุมการใช้อำนาจอรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางปกครองด้วยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ปัญหาผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน มีทั้งในส่วนผังเมืองในเชิงโครงสร้างเนื้อหามาตรฐานที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าใจเพื่อการมีส่วนร่วม การนำมาตรฐานผังเมืองไปสู่การจัดทำข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ

ในส่วนของกระบวนการผังเมืองที่มีผลต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นสำคัญคือ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองได้แก่

## 2.1) ช่วงระหว่างผังรประกาศ ความล่าช้าในการประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้

ซึ่งขาดการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารทำให้เกิดการพัฒนากิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและขัดแย้งกับสาระสำคัญของผังเมืองและมีการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดที่รอปประกาศ โดยเป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้วและผ่านความเห็นชอบของกรรมการผังเมืองและขั้นตอนเพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่ได้มีการสั่งการให้มีการปรับปรุงใหม่ โดยอ้างเหตุผลการสนองนโยบายรัฐ การลงทุน โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 2.2) ช่วงระหว่างดำเนินการวางผัง



ได้แก่ การที่ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ก่อนการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และการยื่นคำร้องและการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการได้รับแจ้งในการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย ซึ่งมีการจัดอย่างน้อยหนึ่งครั้งและแม้ว่าอาจจะมีการจัดหลายครั้งแต่เป็นการจัดประชุมชี้แจง โดยมีการให้ข้อมูลเพียงผั่งและข้อกำหนดในการประชุม ข้อมูลล่วงหน้าเป็นเพียงการติดประกาศ และการที่ประชาชนต้องไปติดตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองรวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต มิได้เป็นการนำข้อมูลมาในกระบวนการทำความเข้าใจร่วมกัน

### 2.3) ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ

เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุงและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไข ผังเมืองตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไข

## 6.1.2 ด้านกฎหมาย

จากการทำงาน การรวบรวมเอกสารของคณะผู้วิจัยและกรณีข้อร้องเรียนที่ได้มีการยื่นเข้ามายัง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏในแต่ละช่วงระยะเวลาของการวางและจัดทำผังเมือง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำ ระหว่างการประกาศบังคับใช้ จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้

### ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

เป็นกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ปรากฏว่า กระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังมิได้รับรองคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน จากการศึกษาพบว่ายังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นให้ครอบคลุมกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

อย่างทั่วถึง ทั้งๆที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในช่วงก่อนการจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองในขั้นตอนการปิดประกาศ เิ่นระยะเวลา 90 วัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริง มีพฤติการณ์ที่จำเป็นจนเป็นเหตุที่ไม่อาจยื่นภายในระยะเวลา 90 วัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีอำนาจที่จะ รับคำร้องที่เกินระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่เนื่องจากยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวางกรอบ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน ทำให้มีการรับพิจารณาคำร้องที่เกินระยะเวลาเป็นจำนวนมากและ อาจทำให้การจัดทำผังเมืองเกิดความล่าช้าได้

### **ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง**

เป็นกระบวนการที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและเป็นส่วนของการดำเนินการ ภายในหน่วยงานรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ผังเมืองไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันต่อ สถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ อีกทั้งมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพื้นที่ในระหว่างช่วงระยะเวลาดังกล่าวในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำผังเมืองรวมตาม มาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังไม่มีการนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

### **ช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง**

จากข้อมูลคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ พิจารณานุมัติ อนุญาต ให้มีการประกอบกิจการโดยขัดต่อข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ส่งผลให้มีการประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพและ สิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ใบอนุญาตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

### **กรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้**

เนื่องด้วยผังเมืองรวมกำหนดให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี และขยายระยะเวลาได้อีก 2 ครั้ง ครึ่งละ ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและจากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ ผังเมืองหมดอายุและมีช่องว่างการบังคับใช้ เนื่องจากความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ ส่งผลให้ เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ ประชาชนและชุมชนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การที่ผังเมืองหมดอายุส่งผลให้ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งระงับการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เช่น

คำสั่งรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สิ้นผลใช้บังคับลงด้วยเหตุผังเมืองรวมดังกล่าวหมดอายุเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมมีระยะเวลาบังคับใช้สั้นเกินไป ไม่สอดคล้องกับความจริงและความล่าช้าในกระบวนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมในปัจจุบัน

## 6.2 ข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะทางส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง และรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายรวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำผังเมือง ซึ่งแม้จะมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้วและพบว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองได้นอกจากนี้ หากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของรัฐกระทบต่อสิทธิของตนเอง ก็สามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางปกครอง ด้วยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

#### ข้อเสนอระยะสั้น

1) การปรับปรุงพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองทั้งในช่วงระหว่างการวางและจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างผังรอประกาศช่วงหลังการประกาศใช้บังคับ

เนื่องด้วยผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีการทำงานทั้งกระบวนการทำงานทางวิชาการในการวางผังและกระบวนการตามกฎหมาย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงมิได้เป็นเพียงการประชุมเท่านั้น แต่เป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชน สิทธิชุมชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินเพื่อให้การวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ด้วยการมีส่วนร่วม

ตามข้อเสนอนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรมีการจัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม เช่น นอกจากการมีคู่มืออธิบายขั้นตอนผังเมือง สีและความหมายของสีในผังเมืองรวมทั้งการนำไปใช้ประโยชน์แล้วควรมีการจัดทำคู่มือที่ให้ประชาชนได้เข้าใจมาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ กิจกรรมที่เป็นข้อห้ามรวมทั้งการอธิบายประเภทอุตสาหกรรมและกิจกรรมในบัญชีท้ายกฎกระทรวง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในกิจกรรมที่จะมีผลต่อการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ การจัดทำคู่มือให้ประชาชนได้ทราบสาระของการวางผังในแต่ละขั้นตอนจะทำให้เกิดความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจและเข้าถึง ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นที่จะเป็นผู้อำนาจผังเมืองมีการกระจายอำนาจและปฏิบัติ

หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์การด้านสิทธิมนุษยชนและองค์การด้านกฎหมาย ควรจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนและชุมชน ท้องถิ่นสามารถเข้าใจสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง โดยมีการเตรียมตัวในด้านเนื้อหา ข้อมูลชุมชนและเข้าใจการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์เช่น ในการนำไปจัดทำแนวทางพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ธรรมนูญชุมชน ผังชุมชน เป็นต้น

**2) การพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วม โดยสามารถประสานความร่วมมือกับชุมชน เครือข่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** เพื่อพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วมในแบบมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองและเป็นการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามข้อเสนอนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับผังเมืองเป็นพื้นที่นำร่องและประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์การด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์การประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือแนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมในระยะยาวต่อไปในพื้นที่อื่น

### ข้อเสนอระยะยาว

1) การประสานงานเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผัง และการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ โดยเมื่อมีการจัดทำคู่มือด้านต่างๆ และมีการประสานความร่วมมือการวางผังด้วยการมีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานที่ร่วมมือกันข้างต้น ได้แก่องค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพและองค์กรชุมชน ควรประสานขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานวางผัง รวมทั้งหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ในการให้มีการทำงานด้วยการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ถอดบทเรียนและสรุปเป็นความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผังและการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระบวนการผังเมืองซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะและมีผลทางกฎหมายในทางปฏิบัตินี้ มีการพัฒนาองค์ความรู้ การกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่ การแก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วม ส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) การส่งเสริมการวางผังชุมชนด้วยการมีส่วนร่วม โดยเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งมีแนวทางการพัฒนาเครือข่ายผังเมืองและส่งเสริมการวางผังชุมชนอยู่แล้ว ควรพัฒนา ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบลมาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน

## 6.2.2 ข้อเสนอแนะด้านผังเมือง

### ข้อเสนอระยะสั้น

#### 1) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในการจัดทำผังเมือง

การจัดทำผังเมืองในระดับนโยบายและผังที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีการจัดทำแผน นโยบายของรัฐในหลายด้าน เช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่เฉพาะที่จะมีการพัฒนาที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้ง ต้องมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (SEA – Strategic Environmental Assessment) เช่น พื้นที่แผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาด้านพลังงาน ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่มีความขัดแย้งกับการใช้พื้นที่เพื่อความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้เกิดทางเลือกการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการพัฒนาที่

เหมาะสมที่เป็นการร่วมกำหนดและลดความขัดแย้งในระดับโครงการ อีกทั้งเป็นแนวทางการวางผังในระดับชุมชนอีกด้วย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้เชื่อมประสานการทำงานของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน เริ่มจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพทั้งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันบนฐานกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกการพัฒนานั้นๆ โดยมีพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบร่วมกัน การพิจารณาฐานศักยภาพ เงื่อนไข บริบทต่างๆ ทั้งทางบวกและลบ จึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการ ให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนบนศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งการพัฒนานโยบายและแผนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่นี้ กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังเมืองและการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมิใช่เพียงการแก้ไขกระบวนการวางผังหรือกฎหมายผังเมืองเพียงเท่านั้น ควรมีการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือก ทิศทางของชุมชนในกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดทิศทาง ทางเลือกการพัฒนาพื้นที่และลดการขัดกันของการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกัน

หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ในด้านต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรจัดทำประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ ที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและกระบวนการวางผังเมืองให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

**2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน** เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมืองในการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในการนำสาระของผังเมืองรวมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอาคาร การจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการนำสาระในผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงที่ผังเมืองรอประกาศใช้บังคับ

การจัดทำคู่มือนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยประกอบ โดยควรเป็นการทำงานมีส่วนร่วมขององค์กรวิชาชีพ ด้านผังเมือง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมองค์กรด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งภาครัฐภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นองค์กรสนับสนุน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

**3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองควรเป็นหน่วยงานหลักประสานกับหน่วยงานด้านอุตสาหกรรม พลังงาน เหมืองแร่ องค์กรวิชาการวิชาชีพเพื่อให้การวางผังเมืองสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจัดทำข้อกำหนดและมาตรการควบคุมให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนา ป้องกันผลกระทบต่อชุมชน จึงควรมีการศึกษาร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบที่อาจเป็นอันตราย การจัดการของเสีย ที่มีลักษณะต่างกันรวมทั้งความต้องการใช้ทรัพยากรเช่น ที่ดิน น้ำ รวมทั้งที่ตั้งเฉพาะ เพื่อจัดทำบัญชีอ้างอิงในการกำหนดข้อห้ามและข้อให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ที่เหมาะสม มีระยะกันชนและระยะป้องกันที่ปลอดภัย ทั้งนี้ ประเภทกิจกรรมที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่การผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่างกัน การบำบัดน้ำเสียและจัดการกากของเสีย ซึ่งมีความแตกต่างกันในขนาดและประเภทของกากของเสีย ที่เป็นขยะชุมชน ขยะติดเชื้อและขยะอันตราย เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ควรมีการศึกษากำหนดประเภทย่อย เพื่อให้การกำหนดข้อห้ามและข้อให้ มีการพิจารณาพื้นที่ตั้ง พื้นที่ป้องกัน มิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน**

#### ข้อเสนอระยะยาว

**1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้**

เนื่องด้วยการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมือง มีผลต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน ทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะ ดังนั้นนอกจากการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ควรมีการ

แสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยแสดงการลงมติและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในการลงมติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นธรรมาภิบาล มีเหตุผล หลักการ มีความเป็นธรรมโปร่งใสตรวจสอบได้และความพร้อมรับผิดชอบ

**2) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการศึกษาเพื่อร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างผังเมืองและร่างกฎกระทรวง** เนื่องจากผังเมืองส่วนใหญ่ ใช้เวลานานมากในขั้นตอนการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีความถูกต้องของพื้นที่นามศัพท์และข้อความทางกฎหมายในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจอื่นนอกเหนือจากด้านผังเมือง ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรมีการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อร่วมศึกษากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาล่าช้า ทั้งในด้านขอบเขตปริมาณงานกรอบเวลาและข้อจำกัดด้านบุคลากรรวมทั้งกลไกและการประสานงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในระดับพื้นที่

### 6.2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

**1) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518** ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่นและชุมชน กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วม โดยเพิ่มกลไกคณะกรรมการผังเมืองในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจการตัดสินใจผังเมือง การจำแนกบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มีสัดส่วนขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชน ในด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพร่วมเป็นกรรมการโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสม โดยกรรมการแต่ละระดับควรมีองค์ประกอบจากกลุ่มภาคีรัฐภาคประชาสังคมผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรชุมชน ในจำนวนที่เท่ากันและในแต่ละกลุ่มควรมีจำนวนกรรมการที่มาจากทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพรวมทั้งพัฒนากลไกการประสานงาน การสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานและกลไกการวางแผนและพิจารณาผังในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นด้วย



2) การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ เนื่องด้วยกิจกรรมบางประเภทที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปแบบการให้สัมปทาน อาชญาบัตรและประทานบัตร ยังไม่อยู่ในการพิจารณาบรรจุไว้ในการจัดทำข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงเป็นช่องว่างในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต เช่น เหมืองแร่ การสำรวจปิโตรเลียม ซึ่งไม่มีมาตรการในข้อกำหนดผังเมือง เนื่องจากไม่ได้เป็นกิจการที่อยู่ในประเภทโรงงานซึ่งใช้อ้างอิงและกิจการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรและชุมชน จึงทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินไม่ครอบคลุมและไม่มีความที่นำไปพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุม โดยให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีการขอสัมปทานดังกล่าวและควรมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดทางเลือกในการกำหนดเขตพื้นที่การให้สัมปทาน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นของการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่ และการกำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการสำรวจ ผลิต หรือเก็บรักษาปิโตรเลียมซึ่งจะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอื่นจึงควรมีการกำหนดด้วยการมีส่วนร่วมและการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ก่อนประกาศเขต โดยให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

### 3) ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น ในการรวบรวมความต้องการ แนวคิด ยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่รวมทั้งให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในทุกระดับ หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำความเห็นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจนั้นต่อสาธารณะ

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย

(3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนได้เสียจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมด้วย

(4) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง รวมถึงผู้ที่สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่และคำนึงถึงการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชน หรือองค์กร ซึ่งมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(5) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐาน ตลอดจนมีสิทธิในการอุทธรณ์

#### 4) ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

##### ข้อเสนอระยะสั้น

(1) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ (แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

(2) ให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 15(3) เพื่อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดร่างกฎกระทรวงผังเมืองซึ่งกำลังจัดทำ โดยหากเจ้าพนักงานการผังเห็นว่าจะมีกิจการหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับร่างผังเมืองในสาระสำคัญเกิดขึ้นในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่

ประกาศบังคับใช้ เจ้าพนักงานการผังก็ควรพิจารณาใช้อำนาจตาม มาตรา 15(3) ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

#### ข้อเสนอระยะยาว

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องนำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) โดยให้คำนึงถึงนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญ ที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

### **5) หลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง**

ให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญตลอดจนมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่สุจริตดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

### **6) ผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ หรือผังเมืองหมดอายุ**

#### ข้อเสนอระยะสั้น

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายกระทรวงผังเมืองดังกล่าวให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3) เช่นเดียวกับข้อเสนอระยะสั้น (2) ในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองรวมฉบับใหม่

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไปก่อนในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ

#### ข้อเสนอระยะยาว

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น เช่น 10 ปี เป็นต้นและให้มีการประเมินเพื่อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองโดยมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการรับฟังความเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขอย่างทั่วถึงและให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเดิมสามารถใช้บังคับได้ต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

## สรุปข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ● กรมโยธาธิการและผังเมือง

- 1) จัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม
- 2) ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบลมาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น และการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน
- 3) จัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง
- 4) ปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการ
- 5) ปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมการให้สัมปทาน อาชญาบัตร และประทานบัตร
- 6) ออกหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย
- 7) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ(แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว
- 8) แก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ
- 9) ออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 10) ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

11) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น

12) กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณา ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้

13) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

14) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการและคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น

15) ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่

16) กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง

17) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518ได้กำหนดไว้

18) คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

19) เจ้าพนักงานการผังด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3)

#### ● สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยายอัตรากำลัง ในการพิจารณาให้ความเห็นหรือจัดทำร่างกฎหมาย

- หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง

จัดทำการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ ที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1) ให้การสนับสนุนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมืองรวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์

2) ประสานงานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ

3) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาชิ้นนี้ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง

## บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง. เกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม พ.ศ.2549. กรุงเทพฯ : 2549

กรมโยธาธิการและผังเมือง . คู่มือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด. กรุงเทพฯ : 2550.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังประเทศไทย พ.ศ.2600. กรุงเทพฯ : 2550.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2600. กรุงเทพฯ : 2550.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังภาคใต้ พ.ศ.2600. กรุงเทพฯ : 2550.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดกระบี่. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดกาฬสินธุ์. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดชุมพร. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2550).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดตรัง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2550).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดบุรีรัมย์. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2557).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดปัตตานี. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพังงา. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดพัทลุง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดระนอง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างเมืองรวมจังหวัดระยอง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดระยอง. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด ฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดเลย. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2557).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสกล. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสกล. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัดฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).



กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2549).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัดฉบับปรับปรุงใหม่ 2557).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ร่างผังเมืองรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2550).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. ผังเมืองรวมจังหวัดอุดรธานี. (ข้อมูลร่างผังเมืองรวมจังหวัด 2557).

กิตติศักดิ์ ปกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

โกวิท พวงงาม. (2551). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

เดชา บุญค้ำ. แนวคิดเพื่อการปฏิรูปกลไกและกระบวนการผังเมืองในประเทศไทย. เอกสารเสนอต่อ  
คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ  
ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา. กรุงเทพฯ : 2556.

นพรัตน์ ตาปนานนท์. การออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ. เอกสารเสนอต่อ  
คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ  
ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา. กรุงเทพฯ : 2556.

มติคณะกรรมการผังเมือง. (2550). กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย. การประชุม  
คณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 9/2550 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง  
ทะเลภาคใต้. กรุงเทพฯ : 2554.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. ข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดทำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ  
สุขภาวะในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่เกี่ยวข้อง. 2554

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. การจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อม  
ระดับยุทธศาสตร์. เอกสารอัดสำเนา. 2550

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการพิจารณาการศึกษาการผังเมือง. คณะกรรมการวิสามัญการศึกษา  
ผังเมือง วุฒิสภา. 2557.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Land Use Planning. Frankfurt:  
2012.

IAIA (International Association for Impact Assessment).Performance Criteria for Strategic Environmental Assessment .2002.

Juergensmeyer,Julian Conrad, and Roberts,Thomas E. Land Use Planning and Development Regulation Law. 3<sup>rd</sup> ed. Min: West Publishing Company,2013.

Partidário M. Augusto B. Vicente G and Lobos V. 2009.Learning the Practice of Strategic-Based SEA.Accra.29th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment.

Sheate W. Byron H. Dagg S. and Cooper L. 2005.The relationship between the EIA and SEA Directives – final report to the European Commission. Contract n.ENV.G.4/ETU/2004/0020r. Imperial College London Consultants, London

Virginia Seitz. New Model: Participatory Planning for Sustainable Community Development. Social and Environmental Justice Journal, 2001.

## กฎหมาย

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงฉบับที่ 327 (พ.ศ.2540) ออกตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 424 (พ.ศ.2542) ตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2514

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ.2555 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ.2555 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ภูเก็ต พ.ศ.2554 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ยะลา พ.ศ.2555 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด สระบุรี พ.ศ.2554 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองจันทบุรี พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2544

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537)

ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดกระบี่ (ฉบับที่ 2) จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดพังงา

ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดกระบี่ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2548

ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2549

ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดพังงา ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548

## คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 126/2556

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1025/2556

คำสั่งทางปกครองของตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1454/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.17/2545

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.18/2545

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.13/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.49/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.163/2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.125/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.133/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.131-133/2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.449/2553

## เอกสารการเรียน

คำร้องที่ 792/2550 ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานและจัดทำผังเมือง ครั้งที่ 4/2546  
วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาประสานงานและจัดทำผังเมือง ครั้งที่ 9/2546  
วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

รายงานผลการตรวจสอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 332/2553

ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2553

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 166/2555

ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 289/2555

ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 350/2555

ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 397/2555

ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1073/2555

ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1076-1077/2555

ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2555

รายงานผลการตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 238-239/2555

ลงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

บันทึกการชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีการสร้างถนนสาย ก ข ค ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2555

หนังสือกรมทางหลวงชนบท ที่ คค 0703/2815 ฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2556

หนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ อก 0315(2)/14524 ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0712/3892 ฉบับลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2554

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท 0711.3/5586 ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0712.2/5724 ฉบับลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2556

หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ มท 0706/444 ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2557

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 07711.7 / 3476 ฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2555

หนังสือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ อก 5103.1.1/806 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/489 ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชน ที่ สม 0003/667 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/755 ฉบับลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/756 ฉบับลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนที่ สม 0003/1535 ฉบับลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2556

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรที่ สม 003/719 ฉบับลงวันที่ 18 เมษายน

พ.ศ. 2554

หนังสือคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากร ที่ สม 0003/980 ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม

พ.ศ. 2555

หนังสือชมรมสร้างสันติสุข เครือข่ายสมัชชาประชาชนคนรักโลก ที่ สร้างสันติสุข 006/2555

ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2555

หนังสือบริษัท ชัยโย อินดัสเตรียล ปาร์ค จำกัด ที่ SIP\_/01 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ที่ ปจ 0020.2/1918 ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2554

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ที่ ปจ 0022.2/64 ฉบับลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่ สค 0022/799 ฉบับลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่ นศ 0022/1587 ฉบับลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีที่ กจ 0022/283 ฉบับวันที่ 13 มีนาคม

พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ 0022/390 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556

หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ที่ 0020.4/ว 1984 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.

2555

หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0405 (ลน 1)/13058 ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม

พ.ศ. 2554

หนังสือศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ปจ 0022.2/13357 ฉบับลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2556

หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว ที่ ปจ 71001/761 ฉบับลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2556