

การผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการใช้ที่ดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดวางผังเมืองนั้นจะต้องมีการออกข้อกำหนดสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งหมดที่ตั้งอยู่ภายในเขตผังเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประสานประโยชน์มหาชน (Public Interest) และประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ของประชาชนให้ได้ดุลยภาพกัน โดยจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทรัพยากร จำนวนประชากร และบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ น้ำ ไฟ ตลอดจนแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งการค้า เกษตรสถาน และการเกษตรกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม กระทำโดยการออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งส่งผลให้ที่ดินภายในเขตการวางผังถูกบังคับโดยผลของกฎหมายทันที กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะใช้ประโยชน์ที่ดินตามใจชอบไม่ได้ ซึ่งหมายถึงสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินถูกจำกัดนั่นเอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพในที่ดินดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน การประกอบอาชีพและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนจึงต้อง

กระทำเท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองเท่านั้น แต่จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้กำหนดความหมายของการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวเอาไว้ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายขาดหลักเกณฑ์อันเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน จึงอาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนมากเกินไปเกินสมควร หรือเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ของตนจนทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำผังเมืองขึ้นได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และให้มีการออกระเบียบภายในของหน่วยงานขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดวางผังเมืองและการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังที่วางไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ด้วยวิธีการกำหนดเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “การใช้ประโยชน์ที่ดิน” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยกำหนดว่า “การใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากที่ดินไปในทางที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ความเป็นระเบียบ ความสงบสุขของสังคมส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ”

2) ควรมีการจัดทำแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งในเรื่องของขั้นตอนการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และการใช้อำนาจในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวมภายหลังจากที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว

City planning is related to land use planning. It produces certain effects upon the liberty of the people because city planning requires the promulgation of rules and regulations to control the rights to use land in areas within specified boundaries. The objective of the rules and regulations is to balance the rights of the public interests with the rights of the private interests. With these goals in mind, the present and future economic status, the resources, the population, the public facilities such as roads, bridges, water, and electricity; the commercial and residential zones and the agriculture areas should receive appropriate consideration. In addition, other areas related to the city planning laws should also be taken into account.

The promulgation of city planning in the form of ministerial regulations makes the land within the boundaries of the city planning subject to the enforcement of laws when the laws are promulgated. The owners or the occupants of the land cannot make use of the land contrary to the city planning rules or laws after the laws are passed. This means that the rights of people to make use of their land are unavoidably restricted. Such restrictions affect the rights of the owners and occupants of the land, and the choices related to their place of living. These rights are guaranteed by the Constitution. Therefore, the promulgation of laws which restrict the rights to make use of the land should be made only when it is absolutely necessary to meet the objectives of city planning.

The results of the study reveal that the City Planning Act B.E. 2518 does not clearly specify the scope of the restrictions of the right to make use of the land. The rules governing the exercise of the power of the officials are not consistent. As a result, the officials may exceed their authority to restrict the rights of the people with regard to their land. On the other hand, the officials may be reluctant to exercise their power, resulting in the failure to meet the objectives of the city planning.

The author has proposed the following recommendations to amend the City Planning Act and promulgate internal departmental regulations so that the officials who are involved in the city planning may use them as guidelines in the performance of their duties:

1. There should be an amendment to the City Planning Act B.E. 2518 to broaden the definition of the term “ the use of the interest of the land” as provided in Article 4 of the Act to mean taking benefits from the land which are not in contravention of the public peace, public order, and public interests of the society a whole.

2. There should be a clarification of the guidelines for the officials who have the duty to prescribe the rules in making use of the interests of the land, both at the stage of the promulgation of ministerial regulations on the enforcement of consolidated city planning and at the stage of the use of their authority in the control of the compliance with the consolidated city planning thereafter.