

บทที่ 4

นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้ศึกษาถึงลักษณะและความสำคัญของสวนสาธารณะ ที่แสดงให้เห็นถึงการจำแนกประเภทของสวนสาธารณะที่ขาดความเชื่อมโยงกันเป็นระบบ การมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกันของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะ ประกอบกับลักษณะและจำนวนพื้นที่สวนสาธารณะหลักทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานครต่อประชากรมีสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อพิจารณาจากพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร อีกทั้งการที่ได้ศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ อันได้แก่ แนวความคิดในการอนุรักษ์ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสวนสาธารณะแบบยั่งยืน แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวความคิดการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานมาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ ซึ่งอาจใช้เป็นประโยชน์ในด้านการปรับปรุงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายได้อีกทางหนึ่ง รวมถึงเป็นการยอมรับและแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่ขาดการบูรณาการที่ถูกต้องตามแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความแออัดของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการการอนุรักษ์ การพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการกำหนดแนวทางการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติม เพื่อการปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมในสังคมเมืองให้ดีขึ้น ภายใต้มาตรการต่างๆ ที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่การจัดการในทางพื้นที่ ดังนั้น การกำหนดนโยบายของประเทศจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ในฐานะที่เป็นแนวทางให้หน่วยงานและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับเป้าหมายที่วางไว้ และที่สำคัญ เป็นทิศทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมต่อไป

4.1 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

ในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนด “กรอบการดำเนินงาน” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และใช้เป็นแบบแผนในการตรวจสอบว่า การดำเนินงานเหล่านั้นเป็นไปโดยสอดคล้องตามวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ที่มุ่งหมายไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพิจารณานโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น นโยบายพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นกรอบกำหนด

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กรอบและทิศทางการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตามที่กำหนดส่วนหนึ่งไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวมของประเทศ รวมถึงแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของส่วนราชการกรุงเทพมหานครในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดแนวทางในระดับนโยบายตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถจำแนกประเด็นเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ออกเป็น 4 ลักษณะ ตามขั้นตอนและวิธีการจัดการในทางพื้นที่ คือ

4.1.1 การกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ถือได้ว่าเป็นนโยบายประการแรกเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของประเทศ เพื่อนำไปสู่การวางกรอบแนวทางการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะต่อไป กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นพื้นที่สวนสาธารณะไว้โดยอ้อมในมาตรา 85 (1) (3) และ (4)¹ บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน...

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม...”

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550 หน้า 27.

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐจะต้องกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทางธรรมชาติ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงพื้นที่สวนสาธารณะในฐานะพื้นที่สีเขียวของเมืองด้วย เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินให้ได้สัดส่วนระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามวัตถุประสงค์ของหลักการพัฒนายั่งยืน นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปเพื่อความยั่งยืน สอดคล้องตามการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีสภาพทางพื้นที่แตกต่างกัน ยังกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนาในทางพื้นที่ด้านสิ่งแวดล้อมด้วย อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดเขตที่ดินที่เป็นสวนสาธารณะ เพื่อให้การกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐาน

ในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น นอกจากการกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินผ่านทางมาตรฐานการใช้ที่ดินและเขตผังเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามลักษณะเฉพาะของทรัพยากรเหล่านั้นเป็นระบบมากขึ้น ดังนั้น การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ จึงอยู่ภายใต้แผนการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐนั่นเอง

สำหรับทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ฉบับปัจจุบันนั้น ได้กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ² อันแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการในการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดต่อไป เนื่องจากสวนสาธารณะเป็นสาธารณูปการรูปแบบหนึ่งเพื่อการพัฒนาทางสังคมตามแนวทางการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น การกำหนดเขตการใช้พื้นที่เพื่อการนันทนาการและสิ่งแวดล้อมนี้ จึงเป็นการกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินของรัฐที่ชัดเจนเพื่อความมุ่งหมายในการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชากรประการหนึ่งด้วย

หากพิจารณานโยบายเฉพาะด้านทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 จะพบว่า การกำหนดแนวทางดำเนินการมิได้กำหนดเขตการใช้ที่ดินในลักษณะของพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550-2554, น. ๒.

เนื่องจาก คำนึงถึงการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองในลักษณะของการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและลักษณะทางนิเวศวิทยาด้วย วิธีการจัดทำแผนจัดการพื้นที่บนพื้นฐานของความสมดุลทางธรรมชาติเป็นสำคัญ³ แต่หากพิจารณาจากนโยบายเฉพาะด้านแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม และด้านสิ่งแวดล้อม ชุมชนแล้ว จะพบว่า กำหนดให้การวางผังเมืองจะต้องกำหนดเขตพื้นที่สวนสาธารณะให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของจำนวนประชากรและพื้นที่เขตเมือง เพื่อรักษาสภาพพื้นที่ของสวนสาธารณะ และป้องกันการแปรสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม รวมถึงกำหนดให้การจัดทำแผนและแนวทางการใช้ที่ดินจะต้องคำนึงถึงศักยภาพของธรรมชาติ กิจกรรมหลักของชุมชน และรูปแบบของกรุงเทพมหานครด้วย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องกับรูปแบบของมหานคร⁴

สำหรับนโยบายระดับท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาจากพัฒนาการของการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว พบว่า มีการกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549) โดยกำหนดให้จัดทำแผนแม่บทพื้นที่สีเขียวเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน และกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 คน ต่อพื้นที่ 2.5 ตารางเมตร ในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁵ จนกระทั่งถึงแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 ซึ่งเป็นแผนกำหนดทิศทางการดำเนินงานในปัจจุบัน จะพบว่า ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม ในส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะนั้น กำหนดให้จัดทำแผนแม่บทพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่สืบเนื่องจากแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับก่อน โดยกำหนดมาตรฐานพื้นที่สีเขียวในรูปแบบสวนสาธารณะต่อประชากร ไม่น้อยกว่า 1 คน ต่อพื้นที่ 4.42 ตารางเมตร และกำหนดโครงการจัดทำ “แผนปฏิบัติการพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร (4 ปี) ภายใต้ความร่วมมือของสำนักสิ่งแวดล้อม สำนักผังเมือง และสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ภายในปี พ.ศ. 2555 ในฐานะมาตรการดำเนินการระดับนโยบายเพื่อกำหนดรายละเอียด

³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อินทิเกรตเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2540), น. 19-21.

⁴ เพ็ญอ้าง, น. 73, 78-79.

⁵ ดู สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร และมูลนิธิสถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2545-2549.

เกี่ยวกับแนวทางและยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรและความไม่เพียงพอของพื้นที่สวนสาธารณะในแต่ละเขตได้⁶

ในแง่ของการผังเมืองนั้น จะมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมดในแผนผังแนบท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อเป็นแนวนโยบายเบื้องต้นสำหรับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาผังเมืองของประเทศ ตามระยะเวลาของกฎกระทรวงที่ประกาศเขตผังเมืองรวมฉบับนั้นๆ โดยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549⁷ ภายใต้การดำเนินการของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เฉพาะในส่วนการใช้ที่ดินที่เป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั้น มีการกำหนดสวนสาธารณะเพิ่มเติมไว้ในแผนผังแสดงที่โล่งของกรุงเทพมหานครแนบท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เพื่อกำหนดพื้นที่ที่เสนอแนะให้จัดหาเป็นสวนสาธารณะเพิ่มเติม ทั้งที่เป็นสวนสาธารณะระดับชุมชน สวนสาธารณะระดับเมือง และสวนสาธารณะระดับย่าน รวมถึงกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ส่วนราชการอีกด้วย อันแสดงถึงความสืบเนื่องด้านนโยบายของการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะผ่านมาตรการจัดระบบการใช้ที่ดินตามกฎหมาย⁸

ดังนั้น การกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในนโยบายระดับประเทศและท้องถิ่นนี้ จึงเป็นการกำหนดเขตของพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของแนวทางการจัดหาที่ดินตามผังเมือง และการจัดทำแผนจัดการพื้นที่สีเขียว เพื่อกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินตามรูปแบบของพื้นที่สีเขียวแต่ละประเภท เพื่อให้ครอบคลุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมของเมืองอย่างเป็นระบบ

⁶ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สินธุ ครีเอชั่น จำกัด, 2551), น. 74.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 28 ก 16 พฤษภาคม 2549 หน้า 1-76 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีแผนผังแนบท้ายอันประกอบไปด้วย แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และรายการประกอบแผนผังท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความในข้อ 8 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

⁸ ดูแผนผังแสดงที่โล่งของกรุงเทพมหานคร, http://cpd.bangkok.go.th/files/001/DOC_06.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2553.

4.1.2 การจัดหาและพัฒนาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ

นโยบายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในลำดับถัดมา คือ การจัดหาและพัฒนาในทางพื้นที่ เพื่อการวางแนวทางการดำเนินการตามกรอบทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้กำหนดไว้แล้ว โดยนโยบายในส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด และมีการวางกรอบแนวทางการจัดหาและพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะเป็นอันมาก โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 จะพบว่า มิได้มีการกำหนดนโยบายด้านการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะไว้แต่อย่างใด แต่หากพิจารณาจากการวางแนวนโยบายอย่างท่องแท้แล้ว จะพบว่า รายละเอียดของนโยบายในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ต่อเนื่องมาจากการกำหนดทิศทาง การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกรอบนโยบายดังกล่าวอีกครั้งก็ได้

สำหรับกรอบและทิศทางในการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาระดับประเทศฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ ในลักษณะของการกำหนดนโยบายและจัดทำแนวทางที่ชัดเจนเพื่อการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะในเขตเมืองให้ได้สัดส่วนกับจำนวนคนและการเจริญเติบโตของชุมชนเมือง ตามยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2544-2549) ได้กำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองน่าอยู่ รวมถึงมีการกำหนดโครงการเกี่ยวกับการจัดหาสวนสาธารณะด้วย ในฐานะที่สวนสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมือง¹⁰

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสองฉบับข้างต้น จึงส่งผลให้การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) มิได้กำหนดแนวทางการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะที่ชัดเจนมากนักเหมือนดังเช่นแผนพัฒนาทั้งสองฉบับก่อน กล่าวคือ กำหนดแต่เพียงในลักษณะของการให้ความสำคัญต่อการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ให้เกิด

⁹ ดู คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544.

¹⁰ ดู คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549.

ประโยชน์อย่างรู้คุณค่าและระมัดระวัง รวมถึงสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ
 อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนเท่านั้น¹¹

การกำหนดนโยบายในลักษณะเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการส่งเสริมและวาง
 แนวทางเพื่อเพิ่มศักยภาพการพัฒนาให้หน่วยงานภาครัฐนำพื้นที่ที่ยังมิได้มีการใช้ประโยชน์
 อย่างเต็มที่มาปรับปรุงหรือพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะตามยุทธศาสตร์และโครงการที่วางไว้
 โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมืองมากที่สุด

สำหรับการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น หากพิจารณานโยบายเฉพาะ
 ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
 พ.ศ. 2540 – 2559 แล้ว จะพบว่า มีการกำหนดให้นำพื้นที่สาธารณะและที่ราชพัสดุมาพัฒนา
 เป็นสวนสาธารณะทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชน โดย
 จะต้องจัดหาให้ได้สัดส่วนและกระจายอย่างทั่วถึง เพื่อการนันทนาการอย่างเหมาะสม¹²

ในนโยบายระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครนั้น กำหนดให้จัดหาพื้นที่สวนสาธารณะ
 ในแผนสาขาสีเขียวแล้วตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539)
 ในลักษณะของการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อจัดสร้างเพิ่มเติม และต่อมา มีการกำหนดแนวทาง
 การพัฒนาสวนสาธารณะไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) และ
 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549) กล่าวโดยสรุปคือ กำหนดให้ปรับปรุง
 พื้นที่ว่างเปล่าสาธารณะและที่สาธารณะให้มีศักยภาพและเหมาะสมต่อการพักผ่อนหย่อนใจ
 และดำเนินการสนับสนุนให้เกิดพื้นที่สาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจเพิ่มขึ้น รวมถึงก่อสร้าง
 สวนสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในเขตต่างๆ ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร
 เพื่อให้เกิดแนวทางสีเขียวที่เชื่อมโยงระหว่างบริเวณนอกเมืองและใจกลางเมือง และที่สำคัญยัง
 สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสีเขียวในพื้นที่ว่างของประชาชนด้วย¹³ อันแสดงให้เห็นว่า แผนพัฒนา

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ่าวแล้ว*
เชิงอรรถที่ 2, น. 104-105.

¹² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ
 สิ่งแวดล้อม, *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 80.

¹³ กล่าวถึงใน คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, “รายงานฉบับสมบูรณ์
 แผนแม่บทพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร”, เสนอสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), น. 22 - 23.

กรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับหลังนี้ มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 เป็นอย่างมาก อันแสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นตามแนวนโยบายระดับประเทศที่วางไว้ทุกประการ

สำหรับนโยบายระดับท้องถิ่นฉบับปัจจุบันนั้น มีการกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักผังเมือง สำนักการคลัง และสำนักการระบายน้ำ สนับสนุนกระบวนการจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ เพื่อให้พื้นที่สวนสาธารณะได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรตามการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กล่าวไว้ข้างต้น รวมถึงจัดตั้งโครงการจัดหาที่ดินจากเอกชนและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยถือว่าการจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะนี้ เป็นกลยุทธ์หลักที่สำคัญประการหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดแนวทางในระดับนโยบายไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555¹⁴

ดังนั้น การจัดหาและพัฒนาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั้น จึงเป็นการกำหนดแนวทางการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการปรับปรุงหรือพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการบริหารจัดการในทางพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ตามศักยภาพของพื้นที่และความจำเป็นในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายใต้ภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.1.3 การดูแล สงวนและรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ

สำหรับการดูแล สงวน และรักษาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น เป็นนโยบายลำดับต่อมาที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดหาและพัฒนาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ เพราะเมื่อมีพื้นที่สวนสาธารณะตามสัดส่วนแล้ว จะต้องจัดการในทางพื้นที่ต่อไป ในรูปแบบของการสงวนไว้ใช้ประโยชน์ และดูแลบำรุงรักษาเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น โดยนโยบายการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะลักษณะนี้ ปรากฏอยู่ในกรอบกำหนดนโยบาย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (5) บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

¹⁴ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 75 -

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน..."

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แสดงให้เห็นว่า รัฐจะต้องดูแลและรักษาพื้นที่สวนสาธารณะให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าและต่อเนื่อง รวมถึงจะต้องบำรุงให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและเกื้อกูลแก่การเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชน ในฐานะที่สวนสาธารณะเป็นบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

สำหรับในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) พบว่า กำหนดให้รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงพื้นที่สวนสาธารณะในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรป่าไม้รูปแบบหนึ่งในการรักษาสมดุลของระบบนิเวศในประเทศ รวมถึงยังกำหนดให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ และข้อมูลแผนที่ เพื่อให้แนวเขตของพื้นที่สวนสาธารณะมีความชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่การจัดการอย่างสมดุลและยั่งยืน¹⁵ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายการดูแล สงวน และรักษาพื้นที่สวนสาธารณะนี้ มุ่งเน้นที่การกำหนดแนวเขตของพื้นที่สวนสาธารณะเป็นสำคัญ เพื่อให้การดูแลและบำรุงรักษาเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวเขตของพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงเพื่อการควบคุมและสงวนการเข้าใช้ประโยชน์ของสาธารณชน นอกเหนือจากการบำรุงสภาพพื้นดินและพืชพรรณทางธรรมชาติเท่านั้น

นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ในส่วนของนโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชนนั้น กำหนดให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสงวนที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียวด้วยการกำหนดบริเวณที่ชัดเจนสำหรับใช้เป็นพื้นที่สร้างความสดชื่น และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนและประชาชนในอนาคตอย่างเพียงพอ¹⁶ อันแสดงถึงแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อให้ง่ายแก่การดูแลและบำรุงรักษา รวมถึงเป็นการเพิ่มความสำคัญในการสงวนพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในฐานะที่สวนสาธารณะเป็นพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมที่ช่วยเพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้แก่ชุมชนเมือง

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.105.

¹⁶ ดู สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 16-17,80.

นอกจากนี้ หากพิจารณาผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครแล้ว จะพบว่ามีการกำหนดเขตพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมดของกรุงเทพมหานครเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งหมดไว้ในแผนผังแสดงที่โล่งด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรักษาพื้นที่สวนสาธารณะที่เป็นรูปธรรมในฐานะที่เป็นพื้นที่เพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมือง เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการดูแลและหวงกั้นพื้นที่เหล่านี้ให้สอดคล้องกับลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นๆ ในบริเวณพื้นที่โดยรอบของสวนสาธารณะ และที่สำคัญยังเป็นประโยชน์ต่อการวางมาตรการควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในทางพื้นที่จากที่ดินบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย

สำหรับการดูแล สงวน และรักษาพื้นที่สวนสาธารณะตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 นั้น กำหนดให้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่สวนสาธารณะของเมือง ผ่านมาตรการควบคุมในทางพื้นที่และสิ่งก่อสร้างเหนือพื้นดินตามกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคาร กล่าวคือ กำหนดให้มีการรักษาพื้นที่สีเขียวตามแนวทางของผังเมืองรวม ในลักษณะของการป้องกันการรุกรานพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงเฝ้าระวังการปลูกสร้างอาคารหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายผังเมืองเท่านั้น¹⁷

ดังนั้น การดูแล สงวน และรักษาพื้นที่สวนสาธารณะตามที่กล่าวมานี้ จึงเน้นที่การจัดการในเชิงการป้องกันการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดประเภทจากที่ดินบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะ โดยใช้การแสดงแนวเขตในแผนที่แสดงฐานทรัพยากร และเขตการใช้ที่ดินตามมาตรการทางผังเมืองเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดการในบริบทที่สืบเนื่องมาจากนโยบายการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินนั่นเอง

4.1.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐมีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสม รวมถึงเป็นการสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สวนสาธารณะร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์ความรู้ให้เกิดแก่ทุกฝ่าย

¹⁷ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 75.

การมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในแง่ของการพัฒนาและมุ่งหวังให้เกิดการยอมรับร่วมกัน อันจะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ในส่วนของ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ในการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนั้น กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐเสมอ โดยถือว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพ สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด¹⁸ ซึ่งหากพิจารณาในลักษณะเทียบเคียงกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว แสดงให้เห็นว่า ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะในทุกระดับของการกำหนดนโยบายภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับนโยบายหรือปฏิบัติการ เพื่อให้แผนและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่ปรากฏสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายของรัฐ สามารถตอบสนองตามเป้าประสงค์ของการจัดการในทางพื้นที่ ภายใต้ความหวังกังวลร่วมกันและความจำเป็นของการบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ นั่นเอง

นอกจากนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะเข้ามาจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความสมดุลและยั่งยืนนั้น หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66¹⁹ ได้บัญญัติสิทธิให้แก่ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย รวมถึงแนวนโยบายด้าน

¹⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 โดยเฉพาะ ส่วนท้ายของ (1) (4) และ (5)

¹⁹ มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 (2) ยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งหมายรวมถึงการกำหนดนโยบาย เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในฐานะบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำให้ตามภารกิจลำดับรอง อันเป็นการสร้างมาตรฐานการดำเนินการที่ใช้การประสานความร่วมมือจากบุคคลในพื้นที่ในแง่ของ การแสดงข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ในมาตรา 290 ยังบัญญัติเพิ่มเติมอีกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แสดงว่า นอกจากประชาชนและชุมชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วยเช่นกัน ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ อำนาจของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ภายในเขตพื้นที่ของตน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ของการกำหนด นโยบายของรัฐบาล การส่งเสริม สนับสนุนการใช้สิทธิในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดบริการสาธารณะให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ และ บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจในทางพื้นที่ให้แก่ประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ มีการกำหนดไว้ในกรอบการพัฒนาตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการ พัฒนาและผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา และในปัจจุบัน เรื่องดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการที่สำคัญของการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง

ตามที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กล่าวคือ กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตัดสินใจ ในลักษณะจากข้างล่างสู่ระดับบน (bottom – up policy – making)²⁰ อย่างเป็นลำดับและขั้นตอน ซึ่งหากพิจารณาโดยยึดโยงตามมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศแล้ว แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในเชิงการจัดการในทางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมาจากการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรภาคประชาชนและชุมชนนั่นเอง เพื่อให้การใช้พื้นที่สาธารณะสอดคล้องกับมิติทางสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย แต่หากพิจารณานโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้ว จะพบว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกำหนดไว้เพียงเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาในทางพื้นที่ที่ได้รับการตอบสนองมากขึ้น และเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ ภายใต้บริบทของการสั่งการจากรัฐ (top – down approach) จึงส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ มุ่งเน้นในลักษณะของการมีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้ในเบื้องต้นเสียก่อน²¹

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น. 41.

²¹ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจเป็นเพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ได้รับการกำหนดขึ้นก่อนกระบวนการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (นโยบายและแผนฯ ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539) และหากพิจารณาจากความมุ่งหมายที่ประสงค์ให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับจุดอ่อนของแนวนโยบายที่ถูกกำหนดบนพื้นฐานของสถานการณ์และผลการดำเนินการที่ผ่านมา โดยใช้ระยะเวลาในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดขึ้นตามลักษณะของการบริหารและรูปแบบการดำเนินการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม สามารถกำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบายให้ถูกต้องตามพื้นฐานของ

สำหรับนโยบายของกรุงเทพมหานครตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 ในประเด็นดังกล่าวนี้ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย เพียงแต่กำหนดในลักษณะของการเข้าร่วมเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว ภายในสวนสาธารณะหรือสถานที่อื่นๆ ด้วยการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ว่างเปล่าของชุมชน และการช่วยกันรักษาสภาพแวดล้อมภายในสวนสาธารณะ โดยการจัดการในลักษณะดังกล่าว ประชาชนจะเข้าร่วมได้เฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น²² อันแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขต กรุงเทพมหานคร มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือกำหนดมาตรการ การจัดการเชิงนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การอนุรักษ์ และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตาม รูปแบบที่เหมาะสม จึงทำให้การดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะนี้ ขาดมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อส่งเสริมการแสดงออกซึ่งความ คิดเห็นที่จะนำไปใช้ในการกำหนดมาตรการจัดการและบูรณาการความร่วมมือได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น แนวนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ พื้นที่สวนสาธารณะนี้ หากพิจารณาจากกรอบกำหนดนโยบายทั้งหมดแล้ว มีการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในบริบทของการจัดการพื้นที่สีเขียว ของประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาจากแนวนโยบายระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครตาม ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแล้ว จะพบว่ากำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการฟื้นฟูพืชพรรณภายในสวนสาธารณะ และ ขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อช่วยกันเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับชุมชนเท่านั้น ซึ่งมีใช้รูปแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายของแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันกำหนดวิธีการและมาตรการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ภายใต้บริบทของการประสานความร่วมมือกันทางข้อเท็จจริงแต่อย่างใด

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกรอบกำหนดนโยบาย ระดับประเทศอื่นๆ ได้ โดยการกำหนดรายละเอียดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ แผนปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจาก สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, อ่างแล้ว เจริญรอกที่ 3, คำนำ.

²² สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, อ่างแล้ว เจริญรอกที่ 6, น. 80.

จึงสรุปได้ว่า แนวนโยบายของรัฐเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายอีกด้วย และที่สำคัญ การกำหนดนโยบายยังนำไปสู่การแสดงออกซึ่งวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูงในอันที่จะปฏิบัติตามและปรับปรุงให้เป็นระบบที่ดีขึ้น เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนที่สุด เนื่องจากปัญหาความไม่เพียงพอของพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องเริ่มจากการกำหนดนโยบายของรัฐที่ครอบคลุมตามแนวคิดในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปจนถึงการอนุรักษ์และพัฒนาในทางพื้นที่ ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการตรากฎหมาย และขึ้นำการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในส่วนนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสวนสาธารณะให้มีจำนวนและพื้นที่มากขึ้น รวมถึงเพียงพอต่อจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครต่อไป

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

เมื่อได้พิจารณานโยบายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมการดำเนินการตามนโยบายต่างๆ และ เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายของประเทศและการปฏิบัติการขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศไทยไม่มีตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะเจาะจง รวมถึงกฎหมายลำดับรองของกรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดในเรื่องนี้ โดยตรงเช่นกัน โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะจะปรากฏ อยู่ในกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยสามารถจำแนกกลุ่มของกฎหมายได้เป็น 6 กลุ่มตามลักษณะ และรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ ดังนี้

4.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ

ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะ กล่าวคือ กำหนดเพียงมาตรการหรือมาตรฐานในเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุม มลพิษและคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และการวางมาตรการทางอ้อมที่จำเป็นเพื่อการดูแลให้ พื้นที่สวนสาธารณะเป็นพื้นที่ที่ทุกคนสามารถเข้ามาพักผ่อนหย่อนใจได้อย่างสะอาดและปลอดภัย

สำหรับการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น มิได้มีการกำหนดไว้โดยตรงเช่นเดียวกัน โดยจะกำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษี เพื่อนำส่วนหนึ่งของเงินภาษีจากประชาชนในท้องถิ่น ในฐานะผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะให้คงสภาพดังเดิม

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงมาตรการในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยการดูแลและบำรุงรักษาตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยครบถ้วน จึงขอศึกษาเนื้อหาของกฎหมายในส่วนนี้ แยกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ และมาตรการทางกฎหมายในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ ทั้งนี้ จะขออธิบายมาตรการจัดการตามที่เป็นบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ตามวิธีการของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ดังนี้

(ก) การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ

การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในขั้นต้น เพื่อให้คงสภาพความเป็นสวนสาธารณะและเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการกำหนดมาตรการในเชิงการดูแลอื่นๆ เพื่อให้สวนสาธารณะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งกฎหมายเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535²³

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอ²⁴ ในส่วนของการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะนั้น สามารถกระทำโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สวนสาธารณะ ตามมาตรา 32²⁵ ในลักษณะของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน 2535 หน้า 1.

²⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, หมายเหตุ.

²⁵ มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

ในเรื่องอื่นๆ ตามความใน (6) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สามารถวางมาตรฐานเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องอื่นๆ และสามารถนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการคัดเลือกพืชพรรณทางธรรมชาติ หรือการควบคุมสิ่งต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดมลภาวะภายในพื้นที่สวนสาธารณะ แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้แต่ประการใด ซึ่งหากมีการวางแนวทางการจัดการสวนสาธารณะเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ก็จะทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการดูแลนี้ มีระบบและแบบแผนมากขึ้น รวมถึงตรงตามความจำเป็นเฉพาะเรื่องของการจัดให้มีสวนสาธารณะเพื่อตอบสนองการพักผ่อนหย่อนใจได้

โดยมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ สามารถปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ตามมาตรา 34²⁶ และที่สำคัญ หากสวนสาธารณะตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษตามความในมาตรา 59²⁷ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มของมลพิษถึงขนาดเป็นอันตรายต่อ

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง จะต้องอาศัยวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

²⁶ มาตรา 34 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

²⁷ มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อ

สุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 33²⁸ กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษได้

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษให้สูงกว่ามาตรฐานทั่วไปได้นั้น²⁹ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55³⁰ บัญญัติให้กำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งหากนำมาเทียบเคียงกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการดูแลในทางพื้นที่แล้ว สามารถนำมาปรับใช้ในกรณีที่พื้นที่สวนสาธารณะซึ่งตั้งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษและใกล้เคียงกับแหล่งกำเนิดมลพิษได้ เพื่อให้การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับสภาพและความร้ายแรงของพื้นที่ที่มีความร้ายแรงนั้นๆ มากยิ่งขึ้น

แม้ว่าการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ ตามมาตรา 32 (6) จะสามารถนำมาใช้โดยตรงกับการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีการกำหนด

คุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

²⁸ มาตรา 33 ในกรณีที่เห็นสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษได้ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 44 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59

²⁹ การกำหนดให้สามารถนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32 (6) ในลักษณะของการกำหนดมาตรฐานการจัดการคุณภาพสวนสาธารณะมาใช้ในเขตควบคุมมลพิษได้เท่านั้น เนื่องจากเขตอนุรักษ์ (เขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นพื้นที่ที่ไม่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ แต่เป็นไปเพื่อการรักษาระบบนิเวศตามธรรมชาติ และกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันผลกระทบจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นสำคัญ

³⁰ มาตรา 55 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ในปัจจุบันเลย นอกจากนี้ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ไม่มีการกำหนดให้พื้นที่ในเขตใดเป็นเขตควบคุมมลพิษหรือพื้นที่อื่นๆ เช่นกัน จึงมิได้มีการนำ มาตรการทางกฎหมายนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด

2. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535³¹

เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงความหมายของ สวนสาธารณะไว้โดยย่อในนิยามของคำว่า "สถานสาธารณะ"³² จึงทำให้มาตรการรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่างๆ ตามกฎหมายนี้ เป็นมาตรการสำคัญในการดูแล สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยมาตรการตามกฎหมายฉบับนี้ แบ่งได้เป็น 5 ลักษณะ คือ

ก. การรักษาความสะอาดในสถานสาธารณะ กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้ ภายในสถานสาธารณะ

1. อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ ตามมาตรา 9³³
2. ล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน รวมถึงทำให้สกปรกเลอะเทอะ ตามมาตรา 15³⁴
3. ทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์ ตามมาตรา 18³⁵
4. ปรงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้า ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหาร เพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชน หรือขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน ตามมาตรา 20³⁶

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 หน้า 28.

³² มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

"สถานสาธารณะ" หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้ เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

³³ มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะ ซึ่งมีได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

³⁴ มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือ สถานสาธารณะ และทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ

³⁵ มาตรา 18 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ

ข. การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในสถานสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นการคงสภาพความเป็นสวนสาธารณะโดยการกำหนดมาตรการรักษาความสะอาดในลักษณะของการดูแลพืชพรรณภายในสวนสาธารณะ โดยการวางข้อห้ามต่างๆ ไว้สำหรับการจัดการในทางอ้อม ดังนี้

1. ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกต้นไม้หรือต้นหญ้าซึ่งราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ ตามมาตรา 26³⁷

2. ห้ามโค่นต้นไม้ ตัด เด็ด หรือกระทำการใดๆ ที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ ตามมาตรา 27³⁸

3. ห้ามปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ และปิดประกาศหรือปักป้ายห้ามไว้ ตามมาตรา 28³⁹

ค. การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในสถานสาธารณะ เป็นการจัดการมลภาวะภายในสวนสาธารณะโดยการกำหนดมาตรการห้ามมิให้ถ่าย เทหรือระบายจากอาคารซึ่งอุจจาระหรือ

³⁶ มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปรงอาหาร ขยายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(3) ขยายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

³⁷ มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลนทราย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

³⁸ มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดโค่นต้นไม้ ตัด เด็ด หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของผู้ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้โค่นหรือตัดต้นไม้จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

³⁹ มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ราชการส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจได้ปลูกหรืออนุญาตให้ผู้อื่นปลูกหญ้าหรือต้นไม้ไว้ และได้ปิดประกาศหรือปักป้ายห้ามไว้

ปัสสาวะลงในสถานสาธารณะ รวมถึงการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะที่จัดเตรียมไว้ ตามมาตรา 29⁴⁰ มาตรา 34⁴¹ และมาตรา 31 (2)⁴² ตามลำดับ อันเป็นการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการใช้มาตรการรักษาความสะอาดในทางสาธารณสุขมาช่วยในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ เพื่อให้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์และสร้างความรื่นรมย์ของประชาชนในทางความเป็นจริงได้

ง. การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นการวางมาตรการห้ามเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้เป็นสถานที่ที่เหมาะสมแก่การพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนในแง่ของความปลอดภัยได้อย่างแท้จริง โดยวางมาตรการควบคุมการเข้าใช้ในเชิงการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะไว้ ดังนี้

1. ห้ามทำให้คอมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใดที่ราชการทำไว้เพื่อสาธารณชนเกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้ ตามมาตรา 35⁴³
2. ห้ามปัสสาวะ นั่ง หรือขึ้นบนรั้ว กำแพง ต้นไม้ หรือสิ่งค้ำยันต้นไม้ ตามมาตรา 36⁴⁴
3. ห้ามเล่นวอลเลย์บอล ตะกร้อ หรือกีฬาใดๆ ในส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานสาธารณะ ตามมาตรา 38⁴⁵

⁴⁰ มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น

⁴¹ มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ

⁴² มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใด

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

⁴³ มาตรา 35 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้คอมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใดที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำไว้เพื่อสาธารณชน เกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้

⁴⁴ มาตรา 36 ห้ามมิให้ผู้ใดปัสสาวะ นั่ง หรือขึ้นบนรั้ว กำแพง ต้นไม้หรือสิ่งค้ำยันต้นไม้ในที่สาธารณะ

⁴⁵ มาตรา 38 ห้ามมิให้ผู้ใดเล่นวอลเลย์บอล ตะกร้อ หรือกีฬาใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานสาธารณะ ที่มีประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นห้ามไว้

4. ห้ามติด ตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมิใช่การวางไว้เพียงชั่วคราว ตามมาตรา 39⁴⁶

จ. การกระทำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นมาตรการเสริมเพื่อให้การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดความสะอาดในทางพื้นที่ตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะด้วยการประกาศกำหนดเวลาในการเข้าใช้สถานสาธารณะ⁴⁷ การโฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อปฏิบัติต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ รวมถึงการตกแต่งประดับประดา สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนตามกฎหมายฉบับนี้⁴⁸

นอกจากนี้ เพื่อให้การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะเป็นไปตามมาตรการที่อธิบายไว้ข้างต้น จึงกำหนดโทษปรับในทางอาญาไว้ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามมาตรา 48⁴⁹ ทั้งนี้ ตามระวางโทษที่กำหนดไว้ในหมวด 6 บทกำหนดโทษ มาตรา 52-59⁵⁰

⁴⁶ มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

⁴⁷ มาตรา 47 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้นซึ่งเห็นได้ง่าย

⁴⁸ มาตรา 44 นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตกเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป
- (4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตกเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

⁴⁹ มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้

⁵⁰ มาตรา 52 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 14 มาตรา 36 มาตรา 37 หรือมาตรา 38

สำหรับประชาชนโดยทั่วไปนั้น มาตรา 51 กำหนดให้มีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ โดยการแจ้งความต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่เห็นบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และที่สำคัญให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) อันเป็นการยกเว้นหลักผู้เสียหายที่แท้จริงจากการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษในทางอาญา

จึงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายหลักในการจัดการสวนสาธารณะ ในลักษณะของการดูแลในทางพื้นที่ เนื่องจากกำหนดกลไกให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบของการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นมาตรการพื้นฐานในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครให้เกิดผลในทางรูปธรรมได้

สำหรับกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นั้น เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดของอัตรา ค่าธรรมเนียมในการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นกระดาษหรือใบปลิวเท่านั้น⁵¹ ในส่วน ข้อบัญญัติหรือระเบียบกรุงเทพมหานครนั้น ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของการดูแลพื้นที่

หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวาง โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 53 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 มาตรา 21 หรือมาตรา 28 ต้อง ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 54 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 15 มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 56 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 57 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 23 มาตรา 30 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

⁵¹ ดู กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 1 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2535.

สวนสาธารณะเพิ่มเติมแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 2 วรรคหนึ่ง⁵² กำหนดให้เขตเทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครสามารถนำมาตรการทางกฎหมายในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ ตามกฎหมายฉบับนี้ มาใช้ได้ทันที ซึ่งต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้อง มีการประกาศเพื่อให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นๆ โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535⁵³

เป็นการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะทางอ้อม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข⁵⁴ มีอำนาจออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขเพื่อกำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะ ที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ ตามมาตรา 4 (1)⁵⁵ กล่าวคือ ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2549 เรื่อง กำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และกำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่ดังกล่าว เป็นเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ รวมทั้งกำหนด สภาพ ลักษณะ และมาตรฐานของเขตสูบบุหรี่ หรือเขตปลอดบุหรี่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535⁵⁶ โดยการ กำหนดให้สวนสาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่ ตามความในข้อ 3 (10)

⁵² มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้น มาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง การใช้ บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 40 วันที่ 7 เมษายน 2535 หน้า 20.

⁵⁴ มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

⁵⁵ มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนพิเศษ 101ง วันที่ 29 กันยายน 2549 หน้า 11.

ในการนี้ จึงทำให้สวนสาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ 3 วรรคสอง (1) และ (2) กล่าวคือ หากภายในสวนสาธารณะนั้น มีห้องพักผ่อนหรือห้องทำงานส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน เฉพาะห้องที่ผู้นั้นใช้ทำงานหรือพักเพียงคนเดียว ไม่ให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปลอดบุหรี่ แม้ว่าจะตั้งอยู่ในสวนสาธารณะ นอกจากนี้ หากภายในสวนสาธารณะนั้น มีการจัดบริเวณตามสภาพและลักษณะของเขตสูบบุหรี่ตามมาตรา 4 (3)⁵⁷ แล้ว พื้นที่สวนสาธารณะในส่วนนั้น ก็มีเขตปลอดบุหรี่แต่ประการใด⁵⁸

ดังนั้น การกำหนดให้สวนสาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่ตามความในพระราชบัญญัติและประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับดังกล่าวนี้ จึงเป็นไปเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสุขภาพที่ดีของผู้เข้าใช้ประโยชน์ภายในสวนสาธารณะเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องมีการจัดการพื้นที่เพื่อการควบคุมมลภาวะต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการสูบบุหรี่ ในลักษณะของการกำหนดเขตพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นเขตปลอดบุหรี่ และจัดสภาพและลักษณะของพื้นที่ทั้งหมดให้เหมาะสมกับการเข้าใช้ประโยชน์ จึงทำให้การจัดการพื้นที่ตามลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะโดยทางอ้อมนั่นเอง

(ข) การบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ

การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะโดยวิธีการบำรุงรักษานี้ เป็นการฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะ อันเนื่องมาจากมีการดูแลที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะและสภาพของพื้นที่

⁵⁷ มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) กำหนดสภาพ ลักษณะ และมาตรฐานของเขตปลอดบุหรี่และเขตสูบบุหรี่เกี่ยวกับการระบายควันและอากาศ

⁵⁸ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2540 เรื่อง สภาพและลักษณะของเขตปลอดบุหรี่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 88ง วันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 หน้า 12.

ข้อ 3 เขตปลอดบุหรี่ต้องมีสภาพและลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ไม่อยู่ในบริเวณที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณข้างเคียง
- (2) ไม่อยู่ในบริเวณทางเข้า – ออกของสถานที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่
- (3) ไม่อยู่ในบริเวณที่เปิดเผยอันเป็นที่เห็นได้ชัดแก่ผู้มาใช้บริการที่นั้น

พืชพรรณหรือสิ่งก่อสร้างภายในพื้นที่ได้รับความเสียหายจากการเข้าใช้ของประชาชน จึงจำเป็นต้องแก้ไขความเสื่อมโทรมและความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านั้น โดยการนำส่วนหนึ่งของรายรับที่ได้จากภาษีที่จัดเก็บโดยกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่มาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่เหล่านี้

ภาษีเป็นรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติถึงประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บหรือจะได้รับการจัดสรรจากรัฐ รวมถึงการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่บัญญัติในเรื่องนี้เช่นกัน ซึ่งสามารถจำแนกภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (locally levied taxes) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ (surcharge taxes) และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดแบ่งให้ (share tax) นอกจากนั้น หากจำแนกจากรายรับของท้องถิ่นแล้ว ภาษีเป็นส่วนหนึ่งของรายรับที่สำคัญและจัดเก็บได้มากที่สุด ในจำนวนรายรับทั้งหมด อันได้แก่ ภาษีและอากร รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ เงินอุดหนุน และเงินกู้⁵⁹ และนำไปเป็นรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้วย

เมื่อพิจารณาในบริบทของกรุงเทพมหานครและจากการศึกษาของผู้เขียน พบว่า ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (locally levied taxes) สามารถนำมาจัดสรรเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นยอดเงินที่กรุงเทพมหานครทราบจำนวนได้อย่างแน่นอน และไม่ต้องรอการจัดสรรหรือจัดแบ่งจากรัฐบาล อีกทั้งภาษีดังกล่าวยังเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครโดยตรงที่เก็บจากประชาชนในเขตพื้นที่ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นภารกิจหนึ่งของกรุงเทพมหานครที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 89 (13) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงสามารถนำเงินภาษีที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเองทั้งหมดนี้ มาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครโดยปริยายด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ มาตรา 27 ประกอบมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเป็นบทหลักให้ภาษีที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดเก็บเหล่านี้ เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครและมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้ขอบข่าย

⁵⁹ ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น. 468 – 473.

ของงานบริการสาธารณะ เว้นแต่จะมีการกำหนดให้เป็นภาษีร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น⁶⁰ และที่สำคัญ การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะยังเป็นภารกิจของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18⁶¹ ประกอบมาตรา 16 (3)⁶² แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในฐานะที่เป็นภารกิจลำดับรอง⁶³ (secondary function) กล่าวคือ ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในส่วนท้องถิ่นที่เป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมอบหมาย ตามหลักการกระจายอำนาจได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 109 จะพบว่า กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องมาจากการฆ่าสัตว์ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังนั้น จึงขออธิบายเฉพาะลักษณะและประเภทของภาษีที่จัดเก็บเอง ดังนี้

ก. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (building and land tax) เป็นภาษีที่มีหลักการจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ตามมาตรา 6

⁶⁰ มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนท้องถิ่นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁶¹ มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในท้องที่ของตนเอง ตามมาตรา 16 และมาตรา 17

⁶² มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

⁶³ คุรุยาละเอียดยของภารกิจของรัฐใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมาย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น. 5 – 6 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 59, น. 448.

แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยคำนวณเก็บจากค่าเช่าและเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี⁶⁴ ตามมาตรา 8 วรรคแรก

ข. ภาษีบำรุงท้องที่ (local development tax)⁶⁵ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน โดยจัดเก็บปีละครั้งตามบัญชีภาษีบำรุงท้องที่ที่ประเมินจากราคาปานกลางของที่ดิน⁶⁶ ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินในรอบระยะเวลาสี่ปี ตามมาตรา 13 ประกอบ 16 แห่งพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

ค. ภาษีป้าย (sign and board) เป็นภาษีที่เก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510⁶⁷ จากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนและสลักจารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายต้องเสียภาษีเป็นรายปี ภายใน 15 วันของเดือนมีนาคมทุกปี นับแต่วันที่ตั้งป้ายใหม่หรือเปลี่ยนแปลงป้ายเดิม มาตรา 9 และมาตรา 14 ประกอบมาตรา 6

ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น นอกจากจะสามารถนำส่วนหนึ่งของภาษีทั้งสามประเภทที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดเก็บเองมาจัดสรรเพื่อใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามลักษณะนี้แล้ว ยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีสิทธิรับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครอีกด้วย⁶⁸ ซึ่งเงินอุดหนุนที่สามารถกำหนดให้นำมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้นั้น จะต้องกำหนดในรูปแบบของ “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ”

⁶⁴ ค่ารายปี หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 วันที่ 20 เมษายน 2475. หน้า 51.

⁶⁵ ปัจจุบันรัฐบาลกำลังพิจารณาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. (ฉบับปรับปรุงแก้ไขใหม่) โดยนำภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่มารวมกัน

⁶⁶ การตีราคาปานกลางของที่ดินนั้น เป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 82 ตอนที่ 94 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2508 หน้า 6.

⁶⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 114 ฉบับพิเศษ วันที่ 23 พฤศจิกายน 2510 หน้า 6.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 117 (9)

(specific grant)⁶⁹ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดทำโครงการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครเสนอต่อรัฐบาล โดยการขอเงินอุดหนุนนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า โครงการที่เสนอนั้น จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของรัฐบาลเท่านั้น จึงจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบนี้

การกำหนดเงื่อนไขการขอรับเงินอุดหนุนในลักษณะนี้ ทำให้อาจไม่ได้รับเงินจัดสรรหรือได้รับแต่กรุงเทพมหานครต้องนำไปใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในภาพรวม โดยที่ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดเพื่อนำมาใช้เฉพาะการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้ จึงทำให้การขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่อาจเป็นมาตรการหนึ่งในการตอบสนองการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการบำรุงรักษามากนัก

นอกจากนั้น แม้ว่า มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะกำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้น้ำหรือได้รับประโยชน์จากบริการที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น ทั้งนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าใช้พื้นที่สวนสาธารณะได้ เนื่องจากกฎหมายจำกัดเฉพาะบริการในทางสาธารณสุขเท่านั้น และที่สำคัญสวนสาธารณะเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทนด้วย จึงไม่สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมแก่ผู้เข้าใช้ เพื่อนำมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้

จึงขอสรุปว่า มาตรการทางกฎหมายที่อาจนำมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะนี้ คือ การนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ซึ่งกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองมาใช้ในการบำรุงรักษาเท่านั้น สำหรับรูปแบบการกำหนดเงินในส่วนนี้มาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะอย่างเป็นระบบและชัดเจนนั้น จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นนี้ต่อไป

⁶⁹ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่านั้นที่จะสามารถกำหนดมาตรการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในส่วนนี้ โดยชัดเจนได้ ซึ่งต่างจากเงินอุดหนุนอื่นที่เป็นการให้เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518⁷⁰ ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญฉบับหนึ่งในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันเป็นการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะของเมืองให้คงสภาพในทางพื้นที่ต่อไป รวมถึงยังส่งผลโดยอ้อมต่อการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ของเมืองอีกด้วย การผังเมืองจึงมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวของเมือง เป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับสวนสาธารณะ และทำให้สวัสดิภาพด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในสังคมดียิ่งขึ้น⁷¹

สำหรับรายละเอียดของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะในฐานะสาธารณูปการรูปแบบหนึ่งของรัฐนั้น จะแสดงออกในลักษณะของที่โล่ง⁷² เพื่อการนันทนาการ โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะตามประเภทของผังเมือง ดังนี้

(ก) แผนผังแสดงที่โล่งตามผังเมืองรวม

ผังเมืองรวม⁷³ (comprehensive plan) เป็นผังโครงการเพื่อวางแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อรองรับการเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และประชากร

⁷⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 33 ฉบับพิเศษ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518 หน้า 8.

⁷¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่ง สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

⁷² “ที่โล่ง” หมายความว่า บริเวณที่ดินอันได้ระบุไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะให้เป็นที่ว่างเป็นส่วนใหญ่ และเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้

⁷³ “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ในขนาดของเมือง และกำหนดมาตรการควบคุมทั่วไปเป็นแผนผังและโครงการใหญ่ๆ ซึ่งยังไม่มีรายละเอียดแต่อย่างใด ในผังเมืองรวมจะปรากฏแนวเขตของที่ดินเพื่อการสงวนและดำรงรักษาไว้ซึ่งสาธารณูปการของเมืองด้วย การบังคับใช้ผังเมืองรวมสามารถทำได้โดยการประกาศเป็นกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁷⁴ และกำหนดอายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี⁷⁵ เนื้อหาในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น นอกจากจะประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงแนวเขต นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองแล้ว ยังมีแผนผังแสดงที่โล่งเพื่อกำหนดพื้นที่นันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและรายการประกอบแผนผังด้วย⁷⁶ เพื่อกำหนดที่ตั้งของสวนสาธารณะและแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของสวนสาธารณะเหล่านั้นตามลำดับศักดิ์ของสวนสาธารณะในเขตผังเมืองรวมที่แตกต่างไปจากแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

⁷⁴ มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

⁷⁵ มาตรา 26 การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

⁷⁶ มาตรา 17 ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(4) รายการประกอบแผนผัง

(5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

(ข) แผนผังแสดงที่โล่งตามผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ⁷⁷ (specific plan) เป็นผังดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะของเมือง ให้เป็นไปตามแนวทางของผังเมืองรวมที่กำหนดในเบื้องต้นไว้ โดยจะมีการกำหนดแผนผังแสดงที่โล่งและรายการประกอบแผนผังไว้เช่นเดียวกับผังเมืองรวม เพียงแต่แผนผังและรายการดังกล่าวจะแสดงรายละเอียดของพื้นที่สวนสาธารณะเฉพาะแห่ง หรือเฉพาะบริเวณในสวนสาธารณะแต่ละแห่งตามเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงที่โล่ง ตามผังเมืองรวม รวมถึงมีคำอธิบายประกอบแผนผังดังกล่าวตามเขตพื้นที่สวนสาธารณะเหล่านั้น มีข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการดำรงรักษาที่โล่งและมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์สวนสาธารณะ ในทางพื้นที่ด้วย⁷⁸ เพื่อให้การสงวนที่ดินประเภทสวนสาธารณะสามารถนำไปใช้บังคับและปฏิบัติ ได้จริงในท้องที่เหล่านั้น ซึ่งเป็นการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะโดยการกำหนดรายละเอียดผ่าน

⁷⁷ “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือ ดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อ ประโยชน์แก่การผังเมือง

⁷⁸ มาตรา 28 ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย

(3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมี สาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน

(ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและ ขนาดทางสาธารณะ

(ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

(ง) แผนผังแสดงที่โล่ง

(4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (3)

(5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ช) การดำรงรักษาที่โล่ง

(ญ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

คำอธิบายและข้อกำหนดภายใต้มาตรการทางกฎหมายตามที่โล่งเพื่อนันทนาการในผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองเฉพาะจะใช้บังคับได้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปีเช่นกัน⁷⁹

หากพิจารณาจากแผนผังทั้งหมดในผังเมืองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท (ผังสี) และแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะทางอ้อมด้วย กล่าวคือ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทจะต้องมีการกำหนดเขตพื้นที่เป็นสีต่างๆ ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งบริเวณที่เป็นพื้นที่สวนสาธารณะจะว่างเว้นไว้ ไม่มีการกำหนดเป็นสีต่างๆ ตามประเภทการใช้ที่ดินแต่อย่างใด สำหรับแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งนั้น แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดขอบเขตของที่ดินในแต่ละเขตพื้นที่เลย แต่การกำหนดแนวเส้นทางคมนาคมทางบก ไม่ว่าจะเป็นแนวถนน ทางรถไฟ โครงการทางพิเศษ ทางและโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน หรือเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำก็ตาม (โดยเฉพาะเส้นทางน้ำและทางหลวง) ล้วนแต่มีส่วนช่วยให้แนวเขตของพื้นที่สวนสาธารณะเกิดความชัดเจนมากขึ้น และที่สำคัญ รายการประกอบแผนผังทั้งสองยังทำให้ทราบถึงประเภทของที่ดินโดยรอบสวนสาธารณะและความกว้างของเขตทางเพื่อประโยชน์ในการวางแผนวางแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น และป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงเส้นทางคมนาคมโดยรอบพื้นที่ได้

การวางและจัดทำผังเมืองทั้งสองประเภทนี้ เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่ที่จะจัดทำผังเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 กรณีผังเมืองรวม และกรณีผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 29 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กรมโยธาธิการเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยมีต้องมีผู้ใดร้องขอหรือเสนอแนะก่อนแต่อย่างใด แต่หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองเสียก่อนตามมาตรา 18 วรรคสอง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ทำ จึงต้องตรวจสอบเสียก่อนว่ามีศักยภาพที่จะกระทำได้หรือไม่⁸⁰

⁷⁹ มาตรา 41 ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

⁸⁰ ดู การริเริ่มใช้อำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม ใน เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายประกอบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 9-21.

ในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น จะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตผังเมืองรวมนั้น มีดุลพินิจที่จะวางและจัดทำตามแนวทางที่สอดคล้องกับผังเมืองรวม หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางก็ได้ เพียงแต่ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางจะต้องเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อนตามมาตรา 29 วรรคท้าย ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจเริ่มต้นดำเนินการนั้น เนื่องจากการผังเมืองเฉพาะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นภารกิจที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นในฐานะผู้ใกล้ชิดกับพื้นที่เป็นผู้กำหนดรายละเอียดของผังให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

นับแต่มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครได้วางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับแรกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535 ภายใต้การดำเนินการของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ ผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวประกอบด้วย แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่งเท่านั้น โดยกำหนดให้ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทเลย ต่อมา เมื่อกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ซึ่งใช้บังคับโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 พ.ศ. 2542 จึงมีการกำหนดแผนผังแสดงที่โล่งแยกต่างหากจากการใช้ที่ดินประเภทอื่นตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทเป็นอีกแผนผังหนึ่งโดยเฉพาะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 (3) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พื้นที่เขตการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549⁸¹ และกำหนดที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและที่โล่งพักน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมในแผนผังแสดงที่โล่งด้วย โดยกำหนดไว้ในข้อ 36⁸² ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว และเมื่อพิจารณาประกอบกับรายการประกอบแผนผังแสดงที่โล่งท้ายกฎกระทรวง⁸³ สามารถจำแนกที่โล่งในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายได้ ดังนี้

⁸¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 48ก วันที่ 16 พฤศจิกายน 2549 หน้า 1-76.

⁸² ข้อ 36 การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังแสดงที่โล่งท้ายกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ก. ที่โล่งในบริเวณหมายเลข 1.1 ถึงหมายเลข 1.46 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีรายการดังต่อไปนี้ (สำหรับสวนสาธารณะที่เป็นสวนสาธารณะหลักในความรับผิดชอบของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร จะเน้นตัวอักษรสีดำไว้)

- 1.1 ค่ายลูกเสือกรุงเทพมหานคร (พิศลย์บุตร)
- 1.2 **ศูนย์กีฬารามอินทรา**
- 1.3 สนามกอล์ฟ เดอะเลกาซี กอล์ฟ
- 1.4 ที่โล่งด้านหน้ากรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์
- 1.5 สนามกอล์ฟทหารบก
- 1.6 **สวนหนองจอก**
- 1.7 สนามกอล์ฟชานนท์กอล์ฟวิว แอนด์ สปอร์ตคลับ
- 1.8 สนามกอล์ฟปัญญา
- 1.9 **สวนวชิรเบญจทัศ (สวนรถไฟ) สวนจตุจักร และสวนสมเด็จพระนางเจ้า**

สิริกิติ์ฯ

- 1.10 สนามกอล์ฟนวนาณี
- 1.11 ที่โล่งด้านหน้ากรมการทหารสื่อสาร
- 1.12 ที่โล่งด้านหน้ากรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์
- 1.13 สนามกีฬากองทัพบก
- 1.14 **สวนน้ำ빙กุ่ม**
- 1.15 สวนพฤกษชาติคลองจั่น
- 1.16 ที่โล่งด้านหน้ากองพันทหารมหาดเล็ก และกองพันทหารราบที่ 1

(1) ที่โล่งบริเวณหมายเลข 1.1 ถึงหมายเลข 1.46 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) ที่โล่งบริเวณหมายเลข 2.1 ถึงหมายเลข 2.11 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว ให้เป็นที่โล่งพักน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วม

⁸³

ดู รายการประกอบแผนผังแสดงที่โล่งทำยกฏกระทรวงให้ใช้บังคับบังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549, http://www.bma-cpd.go.th/files/001/DOC_09.pdf, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2553.

- 1.17 สนามกีฬาการเคหะแห่งชาติ และสวนพักผ่อนการเคหะแห่งชาติ
- 1.18 สวนสัตว์ดุสิต
- 1.19 ที่โล่งด้านหน้ากองพันทหารม้า
- 1.20 ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย - ญี่ปุ่น)
- 1.21 สวนพระราม 8
- 1.22 **สวนสันติภาพ**
- 1.23 ราชตฤณมัยสมาคมแห่งประเทศไทย
- 1.24 สนามกีฬาหัวหมาก และสนามกีฬาแห่งประเทศไทย
- 1.25 สนามหลวง
- 1.26 **สวนรมณีนาถ**
- 1.27 **สวนสราญรมย์**
- 1.28 สนามกีฬาแห่งชาติ
- 1.29 สนามกอล์ฟสโมสรกรุงเทพกรีฑา
- 1.30 สนามกอล์ฟยูนิโก้
- 1.31 **สวนทิวินารมย์ (สนามหลวง 2)**
- 1.32 สนามม้าราชกรีฑาสโมสร
- 1.33 ที่โล่งด้านหน้าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.34 สนามกีฬาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.35 **สวนลุมพินี**
- 1.36 **สวนเบญจกิติ**
- 1.37 **อุทยานเบญจสิริ**
- 1.38 อุทยานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมาชนนี
- 1.39 **สวนพระนคร**
- 1.40 สวนภูเขาอ่อนนุช
- 1.41 **สวนหลวง ร.9**
- 1.42 **สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา**
- 1.43 สนามกีฬาภูมิอนันต์
- 1.44 **สวนธนบุรีรมย์**
- 1.45 สนามกีฬากรุงเทพมหานคร และค่ายลูกเสือกรุงธน

1.46 โครงการสวนสาธารณะชายทะเลบางขุนเทียน

จากที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กล่าวไว้ทั้งสิ้น 46 แห่ง กรุงเทพมหานครนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งกิจกรรมที่เข้าข่ายการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ มีทั้งลักษณะที่เป็นสาธารณะและกึ่งสาธารณะ รวมทั้งสถานที่ราชการที่เกี่ยวข้องกับการนันทนาการด้วย โดยสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้⁸⁴

1) สวนสาธารณะ ได้แก่ พื้นที่โล่งสีเขียวที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน จัดหาและพัฒนาขึ้นให้ประชาชนได้ใช้บริการพักผ่อนหย่อนใจ โดยไม่คิดมูลค่าตอบแทน

2) สวนสัตว์ ได้แก่ สถานที่เลี้ยงสัตว์ต่างๆ เพื่อธรรมชาติศึกษาที่เปิดให้ประชาชนได้เข้าชมและพักผ่อนหย่อนใจ ในลักษณะของการบริการที่เก็บค่าเข้าชม

3) สนามกีฬา เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย ซึ่งจัดให้มีบริเวณที่เล่นและอุปกรณ์ สำหรับกีฬาประเภทต่างๆ ซึ่งมีทั้งที่เป็นบริเวณกลางแจ้งและในอาคาร

4) ค่ายลูกเสือของกรุงเทพมหานคร เป็นสถานที่ฝึกอบรมหลักสูตรลูกเสือและเนตรนารีของโรงเรียนต่างๆ และหน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมในห้องเรียนและกลางแจ้ง มีพื้นที่โล่งนอกอาคารมากเป็นพิเศษ

5) สนามม้า เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับกีฬาประเภทการแข่งขันม้าและกีฬาอื่นๆ เช่น กอล์ฟ ว่ายน้ำ เทนนิส ฯลฯ สโมสรเพื่อการสังสรรค์ ลักษณะเป็นอาคารขนาดใหญ่ ประกอบด้วยอัฒจันทร์ขนาดใหญ่และพื้นที่โล่ง

ข. ที่โล่งบริเวณหมายเลข 2.1 ถึงหมายเลข 2.11 ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน มีเส้นทแยงสีขาว ให้เป็นที่โล่งพักน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วม มีรายการตามลำดับดังนี้ บึงหมูป่า บึงเมืองทอง บึงสะแกงาม บึงมะขามเทศ บึงลำไผ่ บึงกระเทียม บึงพิบูลวัฒนา บึงการเคหะแห่งชาติ บึงมักกะสัน บึงพระราม 9 บึงโรงงานยาสูบ และบึงหนองบอน

จากการกำหนดที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดเขตพื้นที่สวนสาธารณะหลักบางส่วนของกรุงเทพมหานครที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น 17 แห่ง จากจำนวน 20 แห่ง และข้อ 37 ของกฎกระทรวงฯ ยังกำหนดเพิ่มเติมให้ที่โล่งเพื่อนันทนาการ เฉพาะที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ

⁸⁴ ดู สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, “เอกสารประกอบการสัมมนา ผังเมืองรวมฉบับใหม่กับการบริหารพัฒนากรุงเทพมหานครในศตวรรษที่ 21”, น. 2-20 ถึง 2-27 (อัดสำเนา).

(คือ สวนสาธารณะ) ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการและสาธารณประโยชน์เท่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของกฎหมายที่ประสงค์ให้เกิดการสงวนและอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะไว้นั่นเอง

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะของกรุงเทพมหานครนั้น ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแต่ประการใด จึงไม่มีแผนผังแสดงที่โล่งและรายการประกอบแผนผังแสดงรายละเอียดของบริเวณพื้นที่สวนสาธารณะเฉพาะแห่งหรือเฉพาะบริเวณเพื่อวางมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครแต่ละแห่งเพิ่มเติมได้⁸⁵

ดังนั้น การกำหนดที่โล่งเพื่อนันทนาการประเภทสวนสาธารณะไว้ในแผนผังแสดงที่โล่งตามเขตผังเมืองเหล่านี้ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อกำหนดกรอบในการวางแผนการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะของเมือง ในแง่ของการกำหนดเขตของพื้นที่ให้เกิดความชัดเจน และแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์ รวมถึงยังเป็นการวางระเบียบแนวทางทั่วไปเพื่อให้เกิดการควบคุมและพัฒนาสวนสาธารณะตามกฎหมายพิเศษฉบับอื่นๆ อีกด้วย

4.2.3 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมและจำกัดการใช้ประโยชน์

การควบคุมและจำกัดการใช้ประโยชน์นี้ เป็นการจัดการพื้นที่ในที่ดินของเอกชนเป็นสำคัญ ในลักษณะของการควบคุมสิ่งก่อสร้างเหนือที่ดินของเอกชนบริเวณโดยรอบสวนสาธารณะ และการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะผ่านที่ดินของเอกชนที่เป็น การจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมือง โดยที่การควบคุมสิ่งก่อสร้างนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะประการหนึ่ง เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากสิ่งก่อสร้างข้างเคียงที่อาจจะส่งผลต่อการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนสาธารณะของประชาชน สำหรับมาตรการจำกัดการใช้ประโยชน์นี้ ไม่มีการกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เป็นพื้นที่สวนสาธารณะเลย จึงอาจส่งผลต่อการจัดการในเชิงการดูแลและการเข้าใช้พื้นที่ที่ไม่สอดคล้องตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนได้ ดังนั้น จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาตรการตามกฎหมายเหล่านี้มากล่าวถึงเพื่อใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะโดยตรงได้ ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดของการนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมในบทต่อไป

⁸⁵ ประเทศไทยไม่เคยตราพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเมืองเฉพาะเลย มีแต่เฉพาะการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และ ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชน จังหวัดระยอง เท่านั้น

(ก) การควบคุมในทางพื้นที่

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของเอกชน โดยมาตรา 8 (7) และ (8) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องของความสูงและระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนพื้นดิน⁸⁶ (หรือที่เรียกกันว่า “ระยะร่น”) โดยความสูงและระยะร่นนี้ ถือเป็นการจัดการพื้นที่เพื่อควบคุมสิ่งก่อสร้างบนที่ดินของเอกชน ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบนพื้นที่สวนสาธารณะด้วย โดยรายละเอียดของมาตรการควบคุมอาคารเหล่านี้ ปรากฏในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 55) พ.ศ. 2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸⁷ ดังนี้

ก. ความสูง (Height)

กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดความสูงของอาคารโดยยึดโยงกับถนนสาธารณะไว้ในข้อ 44 กล่าวคือ ความสูงของอาคารไม่ว่าจากจุดใดจุดหนึ่ง ต้องไม่เกินสองเท่าของระยะราบวัดจากจุดนั้นไปตั้งฉากกับแนวเขตด้านตรงข้ามของถนนสาธารณะที่อยู่ใกล้อาคารมากที่สุด

สำหรับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 10 (1)⁸⁸ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง

⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 80 วันที่ 14 พฤษภาคม 2522 หน้า 1.

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(7) ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(8) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ

⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 75ก วันที่ 7 สิงหาคม 2522 หน้า 16.

⁸⁸ มาตรา 10 ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

การควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544⁸⁹ เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อ 49 ว่า หากอาคารในเขตกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ริมหรือห่างไม่เกิน 100 เมตร จากถนนสาธารณะที่กว้างไม่น้อยกว่า 80 เมตร และมีทางเข้าออกจากอาคารสู่สาธารณะที่กว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร ให้คิดความสูงของอาคารจากความกว้างของถนนสาธารณะที่กว้างที่สุดเป็นเกณฑ์

ข. ระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนพื้นดิน (Set - Back)

กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนพื้นดินด้วย โดยยึดโยงกับความกว้างของถนนสาธารณะเช่นกัน โดยกำหนดไว้ในข้อ 41 กล่าวคือ ในวรรคหนึ่ง กำหนดให้อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตร และในวรรคสองกำหนดเคร่งครัดให้อาคารที่สูงเกินสองชั้น หรือเกิน 8 เมตร ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายหรือคลังสินค้าที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ จะต้องก่อสร้างอาคารให้มีระยะร่นจากถนนสาธารณะ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร

(2) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนนสาธารณะ

(3) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน 20 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 2 เมตร

สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในข้อ 49 กล่าวคือ อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตร จะต้องไม่มีส่วนของอาคารล้ำเข้าไปในแนวร่นดังกล่าวด้วย เว้นแต่รั้วหรือกำแพงกันแนวเขตที่สูงไม่เกิน 2 เมตร และกำหนดเพิ่มเติมให้อาคารที่อยู่อาศัยสูงไม่เกิน 3 ชั้นหรือไม่เกิน 10 เมตร และพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร จะต้องอยู่ภายใต้ระยะร่นตามความในข้อ 41 วรรคสอง (1) (2) (3) ของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

สำหรับในส่วนที่อาจนำมาเทียบเคียงกับพื้นที่สวนสาธารณะนั้น กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปในข้อ 40 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวว่า การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือส่วนของอาคาร จะต้องไม่ล้ำเข้าไปในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่ง

⁸⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 75ง วันที่ 3 สิงหาคม 2544 หน้า 18.

มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้นิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ไว้ จึงต้องเทียบเคียงจากการกำหนดนิยามในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในฐานะกฎหมายแม่บท ตามมาตรา 4 กล่าวคือ เป็นพื้นที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปใช้ได้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ซึ่งก็คือ ความหมายของ “สวนสาธารณะ” นั้นเอง

จะเห็นได้ว่า การกำหนดความสูงและระยะร่นบนที่ดินของเอกชนนั้น มีความสำคัญต่อการจัดการในทางพื้นที่เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนมิให้กระทบต่อแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นและทางสาธารณะที่ยานพาหนะสัญจรผ่านได้ แต่ไม่มีการกำหนดความสูงของอาคารหรือแนวระยะร่นจากที่สาธารณะที่กำหนดความหมายเกี่ยวกับสถานที่ที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจเลย จึงทำให้ส่งผลต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเป็นอันมาก

(ข) การจำกัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่

มาตรการทางกฎหมายที่จะกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของระบบกระแสไฟฟ้าและระบบประปา อันเป็นบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคของรัฐ รวมทั้งการให้ความปลอดภัยแก่การสัญจรทางบกและทางอากาศ ซึ่งจะต้องจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินของเอกชนบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปลูกต้นไม้ที่เป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมืองด้วย แต่มาตรการดังกล่าวมิได้มีการกำหนดไว้ ในกรณีที่เป็นการจัดทำระบบสาธารณูปโภคหรือวางมาตรการด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับการคมนาคมผ่านพื้นที่สวนสาธารณะเลย ทั้งๆ ที่มาตรการเหล่านั้น จะต้องกระทบต่อการจัดการที่ดินที่เป็นพื้นที่สวนสาธารณะด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขออธิบายการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์บนที่ดินของเอกชน ในฐานะที่เป็นการจัดการในทางพื้นที่เกี่ยวกับเรื่องทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่อาจนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบและการดูแลของส่วนราชการภายในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร โดยมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501⁹⁰

มาตรา 35⁹¹ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ให้อำนาจการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ในการเดินสายส่งหรือปักเสาไฟฟ้า ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้ แต่ต้องจ่าย

⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 58 ฉบับพิเศษ วันที่ 31 กรกฎาคม 2501 หน้า 1.

ค่าทดแทน และมาตรา 36⁹² ให้อำนาจ กฟน. ทำลายหรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และหากต้นไม้มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า กฟน. ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายจากการกระทำนั้นด้วย

2. พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510⁹³

มาตรา 38⁹⁴ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ให้อำนาจแก่การประปานครหลวง (กปน.) ในการเดินท่อส่งน้ำเข้าไปหรือผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ โดยต้องจ่าย

⁹¹ มาตรา 35 ให้การไฟฟ้านครหลวง มีอำนาจเดินสายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือบ่อก หรือตั่งเสา สับสแตชั่น หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่ง เพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคก่อน ให้การไฟฟ้านครหลวงจ่ายค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่แล้ว

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การไฟฟ้านครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

⁹² มาตรา 36 เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจตัดต้น กิ่ง หรือรากต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำ เสา สับสแตชั่นหรืออุปกรณ์ต่างๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำ หรือบ่อก ตั่งสับสแตชั่นหรืออุปกรณ์ต่างๆ ให้การไฟฟ้านครหลวงใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

⁹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 75 วันที่ 15 สิงหาคม 2510 หน้า 601.

⁹⁴ มาตรา 38 ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนในการตัดฟันต้นไม้ในบริเวณดังกล่าวด้วย และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือต้นไม้ในบริเวณดังกล่าว

3. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535⁹⁵

มาตรา 62⁹⁶ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินติดเขตทางหลวงต้องรักษาต้นไม้ในความครอบครองของตนไม่ให้กีดขวางทาง

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้นไม้หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา 36 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

⁹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 52 วันที่ 18 เมษายน 2535 หน้า 6.

⁹⁶ มาตรา 62 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ริมทางหลวงต้องรักษาต้นไม้เหมือน ฝ่าย หรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นที่อยู่ในความครอบครองของตนไม่ให้กีดขวางทางจราจรหรือเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง ทั้งนี้ ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นจัดการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวภายในกำหนดเวลาอันสมควร

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งแล้วไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง

จรรยาหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวง หากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานที่ได้มอบหมายแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบแล้วไม่แก้ไข ผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานที่ได้มอบหมายสามารถตัดฟันต้นไม้ขึ้นได้ โดยไม่ต้องชดเชยค่าเสียหาย

4. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2497⁹⁷

มาตรา 58⁹⁸ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2497 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้พื้นที่บริเวณใกล้เคียงสนามบินเป็น “เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ” ซึ่งเจ้าของที่ดินภายในเขตปลอดภัยนี้ จะก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้นไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 59⁹⁹ หากมีผู้ฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 60¹⁰⁰ ที่จะรื้ออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัดโค่นต้นไม้ขึ้นได้

มีอำนาจเข้ารื้อถอน ทำลาย หรือตัดฟัน โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

⁹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 58 วันที่ 14 กันยายน 2492 หน้า 1249.

⁹⁸ มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

⁹⁹ มาตรา 59 ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการให้อนุญาตตามมาตรา 59 พนักงานเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

¹⁰⁰ มาตรา 60 ถ้าปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนต่อมาตรา 59 วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ขึ้นภายในเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคก่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ขึ้นเสียเอง ค่าใช้จ่ายในการนี้ให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ชดเชย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การดำเนินการของรัฐด้วยการวางระบบสาธารณูปโภคและการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งนี้ มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การจัดการพืชพรรณทางธรรมชาติภายในที่ดินของเอกชน ในลักษณะของการใช้อำนาจมหาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะในการดำเนินการ และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเมืองด้วย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินมาตรการดังกล่าวในพื้นที่สวนสาธารณะบนที่ดินที่เป็นของรัฐด้วย จึงถือเป็นข้อจำกัดของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่อาจส่งผลต่อการวางระบบการจัดการสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครในทางพื้นที่นั่นเอง

4.2.4 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ

การได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะนี้ เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมจากสวนสาธารณะที่มีอยู่เดิมในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มพื้นที่จากที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน หรือที่ดินประเภทอื่นๆ ก็ตาม สำหรับการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะ จะเป็นมาตรการที่ต่อเนื่องจากการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะ ในลักษณะของการจัดการพื้นที่ให้สอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์และความจำเป็นพิเศษของพื้นที่เหล่านั้น ตั้งแต่การปรับปรุงสภาพของพื้นดินที่จะกำหนดให้เป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะ ไปจนถึงการกำหนดมาตรการจัดรูปและจัดสรรที่ดินตามกฎหมายที่เชื่อมโยงจากมาตรการเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินเหล่านั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาในทางพื้นที่อย่างรอบด้านและการเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

(ก) การได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะ

ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้กับพื้นที่เขตเมือง เนื่องจากการนำที่ดินทั้งหมดที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการทางกฎหมายนี้ สามารถจำแนกประเภทของที่ดินที่จะได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะ หรือโอนกรรมสิทธิ์มาเพื่อการพัฒนาให้พื้นที่เหล่านั้นเป็นสวนสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ที่ดินของรัฐ

1.1 ที่ราชพัสดุ

ตามความหมายของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518¹⁰¹ มาตรา 4 กำหนดให้ที่ราชพัสดุ คือ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ทรัพย์สินของแผ่นดิน

¹⁰¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ วันที่ 5 มีนาคม 2518 หน้า 1.

ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน รวมถึงจะต้องมีอสังหาริมทรัพย์ สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ด้วย นอกจากนั้น แม้ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่หากเป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทางราชการ ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุเช่นกันโดย กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุนี้ ตามความในมาตรา 5 วรรคแรก

ที่ราชพัสดุจึงเป็นที่ดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และอยู่ใน ความดูแลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยการที่จะได้มาซึ่งที่ราชพัสดุเพื่อการเพิ่มพื้นที่ สวนสาธารณะนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 กำหนดให้สามารถทำได้โดย

ก. หากที่ราชพัสดุนั้น เป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อม โรงทหาร และพื้นที่ของส่วนราชการแยกตาม หลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศ จะต้องโอนกรรมสิทธิ์โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

ข. หากที่ราชพัสดุนั้น มิใช่ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว คือ กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550¹⁰² โดยกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนด ให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุข้างต้นนี้ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เฉพาะ วิธีการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั้น สามารถกระทำได้ 3 วิธีเท่านั้น¹⁰³ คือ

¹⁰² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 15ก วันที่ 18 มีนาคม 2550 หน้า 6.

¹⁰³ ข้อ 3 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ หรือการโอนคืนแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทลาย และจะต้องได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรี เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ 13 (กรณีตามมาตรา 13 คือ การโอนกรรมสิทธิ์ตาม กฎหมายเฉพาะเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็น โครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามกฎหมาย หรือโครงการเหล่านี้ได้ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น)

1) การขายที่ราชพัสดุ ข้อ 6 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้กระทำได้โดยการประมูลตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ภายใต้การกำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุโดยประเมินจากราคาที่คาดว่าจะจะเป็นราคาที่ซื้อขายจริงในท้องตลาดปัจจุบัน และคำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานที่ตั้งของที่ราชพัสดุ มูลค่าเพิ่มของที่ราชพัสดุในกรณีที่นำไปผนวกเข้ากับที่ดินของบุคคลอื่นที่ตั้งอยู่ติดกัน รวมทั้งความเหมาะสมและปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการตามความในข้อ 5 วรรคหนึ่ง

ระเบียบที่กล่าวถึงการประมูลดังกล่าว คือ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการประมูลขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2551¹⁰⁴ โดยข้อ 8 กำหนดให้อธิบดีกรมธนารักษ์แต่งตั้งคณะกรรมการออกเป็น 2 ชุด คือ คณะกรรมการรับและเปิดซองประมูล เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับซองประมูลไปจนถึงการเปิดซองประมูล พร้อมทั้งบันทึกรายงานการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁵ และคณะกรรมการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและเสนอความเห็นเบื้องต้น ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประมูล ใบเสนอราคา และเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจัดลำดับผู้เข้าประมูล และเสนอความเห็นเบื้องต้นพร้อมเอกสารต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ เพื่อดำเนินการต่อไป¹⁰⁶ กล่าวคือ หากไม่มีผู้เข้าประมูลหรือมีแต่ไม่ตรงตามรายละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ให้คณะกรรมการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและเสนอความเห็นเบื้องต้นเสนออธิบดีกรมธนารักษ์เพื่อยกเลิกการประมูลครั้งนี้ ตามความในข้อ 19 หรือให้อธิบดีกรมธนารักษ์ส่งความเห็นและเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดจากคณะกรรมการให้คณะกรรมการซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามความในข้อ 4 ของกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการฯ¹⁰⁷ ทำหน้าที่

¹⁰⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 94ง วันที่ 6 มิถุนายน 2551 หน้า 1.

¹⁰⁵ ดูรายละเอียดใน ข้อ 11 ระเบียบกระทรวงการคลังฯ

¹⁰⁶ ดูรายละเอียดใน ข้อ 12 ระเบียบกระทรวงการคลังฯ

¹⁰⁷ ข้อ 4 ในการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแปลงใด ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย กรมธนารักษ์ และผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่จะโอนกรรมสิทธิ์นั้นอีกไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และหัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ เป็น

พิจารณาคัดเลือกผู้เข้าประมูลจำนวน 3 ราย และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อสั่งการหรือเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีต่อไป ตามความในข้อ 21 ของระเบียบฯ ดังกล่าว

สำหรับวิธีการประมูลขายที่ราชพัสดุนั้น ในข้อ 14 กำหนดให้เริ่มจากการปิดประกาศ เพื่อเผยแพร่เอกสารการประมูลโดยเปิดเผย ตามสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยเงื่อนไขของการประมูล อย่างน้อยจะต้องแสดงรายการตามความในข้อ 15 ดังต่อไปนี้ (จะขอล่าวเฉพาะที่สำคัญเท่านั้น)

- รายละเอียดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่ต้องการขาย พร้อมทั้งแผนที่แสดงอาณาเขต และแผนที่สังเขป แสดงที่ตั้ง และเส้นทางที่ใช้เดินทางไปถึงที่ราชพัสดุนั้น
- มูลค่าขั้นต่ำของที่ราชพัสดุที่ต้องการขาย
- เงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้ต้องเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษี และค่าใช้จ่ายต่างๆ

ในการจดทะเบียนรับโอนและโอนกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว

- กำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลขายทั้งหมด
- กำหนดเวลาให้ไปจัดทำสัญญาและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดเวลาให้ผู้เข้าประมูลวางหลักประกันซองตามชนิดและจำนวน ที่กำหนดไว้ รวมถึงเงื่อนไขการรับประกันซองหรือเรียกมัดจำจากผู้ค้ำประกัน หากผู้เข้าประมูล ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ข้อตกลงหรือเงื่อนไขอื่นๆ ที่กำหนดไว้ และ

- ข้อเสนอสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกการประมูลขายที่ราชพัสดุ และการงดหรือยกเลิกผู้เข้าประมูลโดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้เข้าประมูลที่เสนอราคาที่เป็นประโยชน์สูงสุดเสมอไป รวมถึงจะพิจารณายกเลิกการประมูล หากเห็นว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต มีการสมยอมกัน หรือมีเหตุสมควรอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ

หลังจากนั้นจะเป็นการเปิดซองประมูลตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ หากผู้เข้าประมูลรายใดไม่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง ให้คืนหลักประกันซองของผู้เข้าประมูลภายใน 15 วันนับแต่ที่ได้มีการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำหรับผู้ประมูลได้ก็จะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป

2) การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินอื่น กำหนดให้กระทำโดยการประมูล เช่นเดียวกับการขายที่ราชพัสดุทุกประการ เพียงแต่ข้อ 15 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมของการประมูลว่า จะต้องระบุถึง ความต้องการของทางราชการเกี่ยวกับ

กรรมการและเลขานุการ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ เพื่อเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

บริเวณพื้นที่หรือขอบเขตของที่ดินที่จะนำมาใช้แลกเปลี่ยน ผู้เข้าประมูลจะต้องแจ้งและส่งรายละเอียดต่างๆ ของที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนพร้อมกับสำเนาหนังสือสำคัญ รวมถึงลักษณะทางกายภาพของที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนว่า อย่างน้อยต้องติดกับทางหลวงหรือทางสาธารณะหรือติดกับที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุที่มีทางเข้าออกสู่ทางหลวงหรือทางสาธารณะอยู่แล้ว และที่สำคัญต้องนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ตามความมุ่งหมายโดยไม่ขัดกับกฎหมายผังเมืองหรือกฎหมายอื่น รวมถึงต้องมีขนาดที่เหมาะสม หรือเมื่อนำไปผนวกเข้ากับที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ติดกันแล้ว จะมีขนาดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ และหากผู้เข้าประมูลมิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องยื่นหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าว หรือแสดงพยานหลักฐานว่าจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินต่อทางราชการ ในวันรับซองประมูลด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อ 6 กฎกระทรวงฯ วางข้อยกเว้นไว้ว่า หากการขายและแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุนี้ เป็นการขายหรือแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เป็นการขายที่ราชพัสดุตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์การของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ รวมถึงการขายหรือแลกเปลี่ยนที่คณะกรรมการซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลังเห็นว่า โดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะกระทำโดยวิธีประมูลแล้ว ในกรณีเหล่านี้ สามารถขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุโดยวิธีอื่นได้

3) การให้ที่ราชพัสดุ ข้อ 8 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศล การสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกเลิกหรือทายาท และกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในวรรคสองว่า จะต้องคำนึงถึงสภาพที่ตั้งของที่ราชพัสดุกับความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ

นอกเหนือจากการขาย แลกเปลี่ยน และให้ที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นสวนสาธารณะแล้ว มาตรา 6 วรรคสองและวรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้ในกฎกระทรวงด้วย ซึ่งมีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545¹⁰⁸ ข้อ 23 (4) โดยกำหนดให้จัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุด้วยการจัดให้เช่าเพื่อประโยชน์

¹⁰⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 79ก วันที่ 15 สิงหาคม 2545 หน้า 14.

อย่างอื่น ซึ่งก็คือ ประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั่นเอง โดยข้อ 24 (1) กำหนดให้การเช่าที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้เช่า การ ใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่า เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

1.2 ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มี บุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม กฎหมายที่ดิน และที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิ ครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนี้ อยู่ในความดูแลของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร จะอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

โดยที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมาย ที่ดินนั้น มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ไว้ในกฎกระทรวง และหากเป็นการจัดหา ผลประโยชน์ด้วยการขายและการแลกเปลี่ยน (ในลักษณะของการจำหน่าย) จะต้องได้รับอนุมัติจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย¹⁰⁹ โดยกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหา ผลประโยชน์ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497¹¹⁰ เฉพาะวิธีการได้มาซึ่งที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์และที่ดิน ดังกล่าวเพื่อใช้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั้น สามารถกระทำได้ 2 วิธีเท่านั้น กล่าวคือ

¹⁰⁹ มาตรา 10 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหา ผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่หากขาย การแลกเปลี่ยนที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

¹¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 110 วันที่ 24 ธันวาคม 2500 หน้า 1580.

1) การขายที่ดิน ข้อ 1 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้กระทำการขายทอดตลาดเป็นหลัก สำหรับข้อยกเว้นของการขายที่ดินโดยวิธีการขายทอดตลาดนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับ การขายที่ดินให้แก่ส่วนราชการแต่ประการใด เนื่องจากเป็นการกำหนดให้ผู้เช่า ผู้อาศัย หรือ ทายาทของบุคคลเหล่านั้น มีโอกาสซื้อได้ก่อนผู้อื่น รวมถึงหากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วย ให้ขายที่ดินด้วยวิธีกำหนดราคา และหากว่ามีบุคคลหลายคนประสงค์ จะซื้อที่ดินแปลงเดียวกัน จะต้องขายที่ดินดังกล่าวด้วยวิธีการประกวดราคาเท่านั้น

2) การแลกเปลี่ยนที่ดิน ข้อ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้แลกเปลี่ยน กับที่ดินซึ่งมีราคาใกล้เคียงกัน โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการแลกเปลี่ยนด้วย

สำหรับการได้มาซึ่งพื้นที่สาธารณะด้วยวิธีการเช่าจากสาธารณสมบัติของ แผ่นดินและที่ดินดังกล่าวข้างต้นนั้น กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเหมือนกับที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่กรณีการเช่าตามข้อ 3 วรรคสอง เพื่อใช้เป็น ที่อยู่อาศัย จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและการได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับผู้อยู่อาศัย มากกว่าก่อน และในกรณีการเช่า หากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ประสงค์จะเช่าที่ดิน จะต้องดำเนินการให้เช่าด้วยวิธีกำหนดราคา แต่หากมีบุคคลดังกล่าว ประสงค์จะเช่าที่ดินแปลงเดียวกันหลายคน จะต้องให้เช่าที่ดินด้วยวิธีการประกวดราคาค่าเช่า เช่นเดียวกับข้อยกเว้นของการขายที่ดิน และที่สำคัญค่าเช่านั้น ข้อ 4 ตรี¹¹¹ กำหนดให้เป็นรายได้ ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจะต้องนำไปบำรุงท้องถิ่นนั้นด้วย ซึ่งค่าเช่า สำหรับที่ดินดังกล่าวในเขตกรุงเทพมหานคร ย่อมเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครนั่นเอง ด้วยเหตุที่การเช่าที่ดินมักจะมุ่งเน้นเพื่อการอยู่อาศัยและให้สิทธิแก่บุคคลตามความจำเป็น และความเดือดร้อนเป็นสำคัญ รวมถึง การกำหนดให้ค่าเช่าเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่นั้น จึงส่งผลให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถเป็นผู้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าวได้ เพราะมิได้เป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และไม่อาจตกเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอย่างเอกชนได้ รวมถึงอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการตรวจสอบด้านการคลังของกรุงเทพมหานครได้

สำหรับที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น สามารถได้มาซึ่งที่ดินโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อโอนไปใช้เป็นประโยชน์ในการจัดสร้าง

¹¹¹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราช บัญญัติให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 95ก ฉบับพิเศษ วันที่ 22 มิถุนายน 2515 หน้า 18.

เป็นสวนสาธารณะได้ เพียงแต่กรุงเทพมหานครในฐานะทบวงการเมืองจะต้องจัดหาที่ดินอื่นมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเท่านั้น ตามความในมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹¹²

1.3 ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุ

ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยเหล่านี้ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เพียงแต่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการบริหารจัดการพื้นที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่จะกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น ดังนั้น การจะไดมาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสวนสาธารณะในกรุงเทพมหานครจึงกระทำได้เพียงการขอเข้าใช้ที่ดินหรือการขอรับบริจาคที่ดินบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้ ภายใต้นโยบายของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

2. ที่ดินของเอกชน

การไดมาซึ่งที่ดินของเอกชนเพื่อจัดสร้างเป็นสวนสาธารณะในกรุงเทพมหานครนั้น สามารถแบ่งการไดมาตามลักษณะของการใช้อำนาจเพื่อการให้ไดมาซึ่งที่ดินเป็น 3 วิธีการ กล่าวคือ

2.1 การใช้อำนาจมหาชนให้ไดมาซึ่งที่ดินของเอกชน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะของการใช้อำนาจให้ไดมาซึ่งที่ดินโดยการบังคับและการจูงใจ กล่าวคือ

¹¹² มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมาย ให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอน สภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ประการแรก เป็นกรณีที่มีรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530¹¹³ ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนด้วยการเวนคืนนี้อาจเริ่มต้นจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนก่อนหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้นี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะในการจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะเท่านั้น ตามความในมาตรา 5 วรรคท้าย

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนนี้ มาตรา 6 วรรคท้าย กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี ทั้งนี้ตามความจำเป็นของการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืน จากนั้นเมื่อมีการสำรวจที่ดินเสร็จสิ้นและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นที่แน่นอนแล้ว มาตรา 15 กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งจัดให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนนั้น โดยให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้นด้วย และมาตรา 16 วรรคแรก กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 มีผลใช้บังคับแล้ว

โดยที่การเวนคืนที่ดินนี้ จะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นบนที่ดินที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ค่าทดแทนดังกล่าวนี้กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แห่งละหนึ่งคน จากการเสนอของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 9 วรรคสอง แต่หากมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้รัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัตินั้นๆ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตามความในมาตรา 23

ประการที่สอง คือ การกำหนดมาตรการจูงใจอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะจากที่ดินของเอกชน ในลักษณะของการใช้มาตรการทางภาษี โดยการกำหนดภาษีในอัตราที่สูงสำหรับที่ดินว่างเปล่าและไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ของเอกชน หรือลดหย่อนภาษีให้แก่เจ้าของที่ดินเอกชนที่แบ่งที่ดินส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดแก่รัฐเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะ เป็นต้น

¹¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 104 ตอนที่ 164 ฉบับพิเศษ วันที่ 19 สิงหาคม 2530 หน้า 1.

2.2 การใช้อำนาจที่เท่าเทียมกับเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน เป็นการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการที่กรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นลดฐานะเข้าทำสัญญาซื้อที่ดินจากเอกชน¹¹⁴ ในลักษณะของการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติม การทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชนที่เหมาะสมแก่การสร้างเป็นสวนสาธารณะ¹¹⁵ หรือการเช่าที่ดินของเอกชนระยะยาวในกรณีที่ที่ดินนั้น ยังมีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้หรือทำประโยชน์รูปแบบใดๆ ในพื้นที่¹¹⁶

2.3 การได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนโดยความสมัครใจ เป็นการได้รับบริจาคที่ดินจากเอกชน ตามความในมาตรา 525 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะให้¹¹⁷

3. ที่ดินประเภทพิเศษ

เป็นที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ภายใต้การครอบครองของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลตามกฎหมายเอกชนตามที่กล่าวไว้ทั้งหมดข้างต้น แต่ที่ดินดังกล่าวนี้ยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประการ เพียงแต่อยู่ภายใต้ความดูแลของหน่วยงานหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

อยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ตามความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479¹¹⁸ โดยการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นไปเช่นเดียวกับการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนทุกประการ เพียงแต่การใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้จะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในการกำหนดลักษณะ รูปแบบ และวิธีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเช่าที่ดินไปจัดทำเป็นสวนสาธารณะ

3.2 ที่ศาสนสถาน

กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลศาสนสถานของแต่ละศาสนาแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การได้มาซึ่งที่ศาสนสถานมาจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ จึงขึ้นอยู่บนนโยบายของผู้ดูแลศาสน

¹¹⁴ ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะซื้อขาย มาตรา 453-490.

¹¹⁵ ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะแลกเปลี่ยน มาตรา 518-520.

¹¹⁶ ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเช่าทรัพย์สิน มาตรา 537-571.

¹¹⁷ ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะให้ มาตรา 521-536.

¹¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 วันที่ 19 กรกฎาคม 2480 หน้า 778.

สถานแต่ละแห่ง กล่าวคือ ถ้าเป็นวัดในพระพุทธศาสนาจะมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล โดยมี “เจ้าอาวาส” เป็นผู้ดูแลและจัดการศาสนสมบัติของวัด ตามมาตรา 31 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505¹¹⁹ ตามลำดับ กรณีวัดร้างจะอยู่ในความดูแลของ “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” ตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ส่วนมัสยิดของศาสนาอิสลาม จะอยู่ในความดูแลของ “คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิด” ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540¹²⁰ แต่หากเป็นวัดโรมันคาทอลิกจะอยู่ในความดูแลของ “บาทหลวง” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย ร.ศ. 128¹²¹ โดยส่วนใหญ่ จะใช้วิธีการขอความร่วมมือจากองค์กรบริหารศาสนาแต่ละศาสนา เพื่อแบ่งส่วนหนึ่งของที่ศาสนสถานมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะ

(ข) การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ

ถือได้ว่าเป็นการจัดการเชิงโครงสร้างพื้นฐานของเมืองด้านสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องสภาพของดินและที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะให้มีลักษณะและรูปแบบที่เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์ ซึ่งการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551¹²²

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระวังป้องกันรักษาที่ดินไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมหรือขาดความสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์ มาตรา 5 กำหนดให้ “คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน” เป็นผู้วางนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดมาตรการปรับปรุงดินหรือที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมาตรา 16 กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากการศึกษา พบว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งพัฒนาดินและที่ดินเพื่อการรักษาคุณลักษณะและการเกษตรกรรมเป็นสำคัญ¹²³ จึงไม่อาจนำมาใช้

¹¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 79 ฉบับพิเศษ วันที่ 31 ธันวาคม 2505 หน้า 29.

¹²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 65ก วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 หน้า 3.

¹²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 26 วันที่ 29 สิงหาคม 128 หน้า 17.

¹²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27ก วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 หน้า 106.

¹²³ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เพื่อการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะได้ทั้งหมด ในส่วนที่อาจนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น อาจทำได้โดยการขอให้สำรวจความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความปนเปื้อนของสารเคมีที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อมโหรีมในที่ดิน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดประเภทของชนิดพรรณไม้ในที่ดินที่มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงเป็นการเพิ่มคุณภาพของดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจด้วย

2. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547¹²⁴

การพัฒนาพื้นที่ตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการนำที่ดินของเอกชนหลายๆ แปลงมารวมกัน โดยการยุบรวมกรรมสิทธิ์ที่ดิน และปันส่วนที่ดินส่วนหนึ่งไปใช้ในการวางสาธารณูปการประเภทสวนสาธารณะ แล้วจึงทำการจัดแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่คืนให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามอัตราส่วนมูลค่าที่ดินก่อนและหลังการดำเนินการดังกล่าว การจัดรูปที่ดินนี้จึงเป็นการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่กำหนด เพื่อให้พื้นที่บริเวณที่จัดรูปที่ดินมีพื้นที่สวนสาธารณะได้อย่างเพียงพอกับความต้องการและมาตรฐานในทางพื้นที่ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย

ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะนั้น มาตรา 35 ได้กำหนดผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินไว้¹²⁵ เพื่อเสนอโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดตามความในมาตรา 41 วรรคแรก โดยเนื้อหาของ

“การพัฒนาที่ดิน” หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคุณลักษณะหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

¹²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 81ก วันที่ 27 ธันวาคม 2547 หน้า 1.

¹²⁵ มาตรา 35 ผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ มีดังต่อไปนี้

- (1) สมาคม (โปรดดู หมวด 3 สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มาตรา 15 - 34)
- (2) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (4) หน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้หน่วยงานตาม (2) ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด

โครงการที่เสนอจะต้องกำหนดระบบสาธารณูปการไว้ในแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อเป็นรายละเอียดของโครงการด้วย ตามความในมาตรา 41 วรรคสอง (5) ซึ่งก็คือ ที่ดินที่จะกำหนดให้พัฒนาเป็นสวนสาธารณะนั่นเอง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนในพื้นที่บริเวณนั้น สามารถเข้าถึงสาธารณูปการซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของเมืองได้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะโดยอาศัยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่เป็นมาตรการในการอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่ ตามความในมาตรา 37 เพื่อให้การพัฒนาสวนสาธารณะในทางพื้นที่สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย และเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคตอีกด้วย

3. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543¹²⁶

การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นวิธีการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชนซึ่งมีลักษณะการดำเนินการแบบธุรกิจ โดยผู้ทำหน้าที่จัดสรรที่ดินจะดำเนินการรวบรวมแปลงที่ดิน ให้เป็นผืนใหญ่ก่อน แล้วจึงค่อยแบ่งเป็นแปลงย่อย พร้อมทั้งจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็น เพื่อจำหน่ายให้แก่ลูกค้า สำหรับโครงการที่จะเข้าขายการจัดสรรที่ดินนั้น ต้องเป็นการจำหน่ายที่ดินแปลงย่อย 10 แปลงขึ้นไป ทั้งในรูปของการทำเป็นที่อยู่อาศัยและสถานที่ประกอบการอื่นๆ

ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เอกชนผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน จะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ภายใต้หลักเกณฑ์การขออนุญาตตามหมวด 2 การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ในส่วนของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น กำหนดให้ในแผนผังและโครงการจะต้องมีส่วนของเอกชนในที่ดินด้วย โดยให้สวนตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินและเป็นความรับผิดชอบของผู้จัดสรรในการบำรุงรักษา ตามความในมาตรา 43

ที่ดินของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2544¹²⁷ โดยข้อ 32 กำหนดให้กันพื้นที่ไว้เพื่อจัดทำสวน สนามเด็กเล่นและหรือสนามกีฬา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของที่ดิน และจะต้องกำหนดให้เป็นแปลงใหญ่ผืนเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าว ไม่อาจนำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสวนสาธารณะ กรุงเทพฯ

¹²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 45ก วันที่ 23 พฤษภาคม 2543 หน้า 1.

¹²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 76ง วันที่ 7 สิงหาคม 2544 หน้า 15.

มหานครได้ แต่มาตรการเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาพื้นที่ของเอกชนเพื่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่เมือง ในลักษณะของการวางมาตรการบังคับให้กันส่วนหนึ่งของที่ดินไว้เป็นพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ในที่ดินของเอกชนเป็นหลัก แต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะบนที่ดินของเอกชนได้ กล่าวคือ สามารถนำมาตรการกำหนดสาธารณูปการผ่านมาตรการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาใช้เพื่อการจัดที่ดินของเอกชนก่อนการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะและสามารถใช้มาตรการสำรวจความเหมาะสมของที่ดินเพื่อกำหนดประเภทของชนิดพรรณไม้ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาใช้ภายหลังการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะได้ สำหรับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ถือได้ว่าเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่ของเอกชนเพื่อเสริมการจัดการสวนสาธารณะของรัฐและท้องถิ่น นั่นเอง

4.2.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินกิจกรรมของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจตามความในมาตรา 89 (13) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในฐานะบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานคร¹²⁸ และในกฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับอำนาจซึ่งรัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทชั่วคราว และข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง สำหรับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะจะขออธิบายเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไปเท่านั้น กล่าวคือ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

¹²⁸ มาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (13) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติ
- การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และ
- การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

การจ้าง และการพัสดุ

โดยเนื้อหาในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติได้เพียงโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนและหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทเท่านั้น

สำหรับผู้เสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น มาตรา 98 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งมีสมาชิกลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นผู้เสนอ หรือราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง¹²⁹ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภากรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในส่วนของการกระบวนการพิจารณาเพื่อออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้น เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและลงมติเห็นชอบแล้ว ประธานสภากรุงเทพมหานครต้องส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นชอบ เพื่อลงนามในร่างข้อบัญญัติฯ แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่สภากรุงเทพมหานครเห็นชอบจากประธานสภากรุงเทพมหานครแล้ว ตามความในมาตรา 101 โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว¹³⁰

นอกจากการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแล้ว มาตรา 49 (5) ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นไปโดยเรียบร้อยด้วย และที่สำคัญในการจัดทำ

¹²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104ก วันที่ 26 ตุลาคม 2542 หน้า 1.

¹³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 176 – 178.

กิจการของกรุงเทพมหานครทั้งภายในหรือภายนอกเขตกรุงเทพมหานครนั้น ยังกำหนดวิธีการจัดทำกิจการไว้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ สามารถจัดทำเป็น 3 รูปแบบ¹³¹ คือ

1) กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดทำกิจการเอง กล่าวคือ เป็นกิจการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครข้าราชการหรือลูกจ้างกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครจ้างบุคคลอื่นดำเนินการในลักษณะจ้างแรงงานและจ้างทำของด้วย

2) กรุงเทพมหานครดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจัดตั้งเป็นสหการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานครและองค์กรอื่นที่เข้าร่วม ตามมาตรา 95

3) กรุงเทพมหานครมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำกิจการแทนเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการและค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง โดยการตราเป็นระเบียบกรุงเทพมหานคร ภายใต้ความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 96

ดังนั้น ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะดังกล่าวนี้ จึงสามารถใช้การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและระเบียบกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม รวมถึงจัดทำกิจการเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบที่กำหนดไว้ได้

4.2.6 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 287 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสาระสำคัญ ในลักษณะของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจ ตามที่เห็นว่าสมควรหรือเมื่อได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันยังกำหนดหน้าที่ให้ต้องแจ้งรายละเอียดแก่ประชาชนทราบก่อนการกระทำการดังกล่าวเป็นเวลาพอสมควรด้วย อันหมายรวมถึงการจัดการพื้นที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง

สำหรับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น กำหนดเชิงหลักการเพียงเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติ

¹³¹ เพิ่งอ้าง, น. 71-72.

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ซึ่งรายละเอียดของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเช่น ข้อมูลข่าวสารเรื่องอื่นๆ ที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการโดยทั่วไป

นอกเหนือจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของกรุงเทพมหานครแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้ด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการจัดการสวนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ด้านพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงที่โล่งและแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท กล่าวคือ มาตรา 19 กำหนดให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องแจ้งและจัดให้มีการประชุมประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ทั้งนี้อาจกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้¹³²

การดำเนินการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการรับฟังความคิดเห็นไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)¹³³ โดยข้อ 7 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นไว้ด้วย เฉพาะในส่วนของการจัดทำผังเมืองรวมในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจะต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารดังกล่าว

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ในข้อ 8 ยังกำหนดให้ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องเป็นข้อคิดเห็นที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา หรือการพัฒนาท้องถิ่นที่จะวางและ

¹³² การกำหนดจำนวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว เป็นการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 จากที่ได้กำหนดไว้แต่เดิมให้มีการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ด้วยเจตนารมณ์ให้การประชุมครั้งที่ 1 เป็นการรับทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน และครั้งที่ 2 เป็นการรับทราบถึงข้อคิดเห็นที่มีต่อร่างผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้น ว่าสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้หรือไม่

¹³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 22ก วันที่ 20 มิถุนายน 2540 หน้า 3.

จัดทำผังเมืองด้วย อันหมายความว่ารวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาคความไม่เพียงพอของพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากร และการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น มาตรา 33 กำหนดให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องแจ้งและจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง และอาจกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้เช่นกัน

สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของเอกชนเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะนั้น มีการกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน ตามความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547¹³⁴

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีลักษณะเป็นเพียงมาตรการหนึ่งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในส่วนของการอนุรักษ์ด้านพื้นที่ และการพัฒนาในทางพื้นที่ตามมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินเท่านั้น

4.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น ประกอบไปด้วยหน่วยงานระดับนโยบายจากส่วนกลาง และหน่วยงานระดับปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานโดยตรงรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสวนสาธารณะที่เป็นสวนสาธารณะหลักทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่นๆ ของส่วนราชการกรุงเทพมหานครด้วย ซึ่งจะได้ศึกษาอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.3.1 หน่วยงานส่วนกลาง

ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจเพื่อกำหนดนโยบายและวางแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบไปด้วย

¹³⁴ มาตรา 36 ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อเสนอความเห็นชอบตามมาตรา 41 ผู้ริเริ่มโครงการจะต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นนำมาปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง ...

(ก) กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย¹³⁵ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านผังเมือง การโยธาธิการ การออกแบบก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้าง การดำเนินการและสนับสนุนองค์ประกอบโครงสร้างส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง พื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพ และมาตรฐานการก่อสร้าง ด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน¹³⁶ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และอาจเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ยังมีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายด้วย

จากบทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงเป็นองค์กรภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลาง ที่มีอำนาจหน้าที่และความสำคัญในการวางนโยบายและดำเนินมาตรการเกี่ยวกับระบบการผังเมืองของประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการพื้นที่ส่วนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ การควบคุมสิ่งก่อสร้างเหนือพื้นดินและการพัฒนาในทางพื้นที่เพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่ส่วนสาธารณะของเมือง

(ข) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹³⁷ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่สีเขียวของประเทศ และการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการและโครงการ

¹³⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 (7) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99ก วันที่ 2 ตุลาคม 2545 หน้า 14.

¹³⁶ สืบค้นจาก <http://subweb2.dpt.go.th/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF>, 15 ตุลาคม 2552.

¹³⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 23 (10)

ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายวิชาการในลักษณะของการเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองและชนบท การจัดการพื้นที่สีเขียวและนันทนาการ รวมถึงการประสานการติดตามตรวจสอบการประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹³⁸

จากอำนาจหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะพบว่า มีความสำคัญเฉพาะการกำหนดแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรอบในการจัดการพื้นที่สีเขียวของประเทศเท่านั้น แต่หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการระดับปฏิบัติการแล้ว จะไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเลย ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้นโยบายเพื่อการกำหนดมาตรการและจัดการพื้นที่สวนสาธารณะต้องเป็นไปตามนโยบายวิสัยทัศน์ และแผนงานของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร รวมถึงความต้องการของประชาชนด้วย

(ค) กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง¹³⁹ เป็นหน่วยงานระดับนโยบายที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในลักษณะของการสำรวจและพิจารณาให้เป็นที่ราชพัสดุที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ไปใช้ในกิจกรรมทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ที่ราชพัสดุก่อสร้างเป็นสวนสาธารณะระดับชุมชนทั่วประเทศ ภายใต้ความควบคุมของสำนักบริหารที่ราชพัสดุ¹⁴⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแล้วก็คือ เป็นหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการกำหนดโครงการจัดสร้างสวนสาธารณะเพิ่มเติมจากที่ราชพัสดุ จึงถือได้ว่า

¹³⁸ สืบค้นจาก <http://www2.onep.go.th/uap/project>

Green_new.htm, 15 ตุลาคม 2552.

¹³⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 (3)

¹⁴⁰ สืบค้นจาก <http://61.19.96.16/internet/land/Index>

Land.jsp?page=/internet/land/attain_text.htm, 15 ตุลาคม 2552.

การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ¹⁴¹ เป็นเป้าหมายและแนวทางที่สำคัญที่สุดของการได้มาซึ่งที่ดินเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะแล้ว จะพบว่า มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเป็นอันมาก กล่าวคือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ วัดในพระพุทธศาสนา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือองค์กรบริหารศาสนาแต่ละศาสนา ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดูแลและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตน รวมถึงกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในส่วนของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เพื่อจุดประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพของดินและที่ดินให้เหมาะสมแก่การพัฒนาเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะ และการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตการอยู่อาศัยให้ดีขึ้น ในลักษณะของโครงการบ้านเอื้ออาทรหรือโครงการเคหะชุมชนที่มีการกันส่วนของที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นสวนสาธารณะของชุมชน ตามลำดับ ดังนั้น การกำหนดนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในความครอบครองหรือการดำเนินมาตรการตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานของรัฐ จึงมีส่วนสำคัญต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

4.3.2 หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีความเป็นอิสระในแง่การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ รวมถึงมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน¹⁴¹ ในส่วนของการจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานครนั้น กำหนดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครออกเป็น 6 รูปแบบ คือ¹⁴²

- (1) สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
- (2) สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

¹⁴¹ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้ว เจริญรทที่ 59.

¹⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 60.

(4) สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

(5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก และ

(6) สำนักงานเขต

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ 6 รูปแบบข้างต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวนสาธารณะนั้น ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2528¹⁴³ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 2/2528 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2528 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 (5) และวรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีทั้งสิ้น 4 ส่วนราชการ ดังนี้

(ก) สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม

สำนักงานสวนสาธารณะ เป็นส่วนราชการหนึ่งในสำนักสิ่งแวดล้อม¹⁴⁴ ตามความในหมวด 12 ข้อ 21 (6) ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 57) ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 12/2547 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2547¹⁴⁵ และตามมติคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในการประชุมครั้งที่ 7/2548 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 กำหนดให้สำนักงานสวนสาธารณะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน

¹⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 164 ฉบับพิเศษ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2528 หน้า 15.

¹⁴⁴ ตามข้อ 20 ของประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 57) กำหนดให้สำนักสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อแก้ไขฟื้นฟู ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การดูแลและเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร

¹⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่พิเศษ 38 ง วันที่ 17 พฤษภาคม 2548 หน้า 31.

และพัฒนาพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร การปลูกบำรุงรักษาต้นไม้ สนามหญ้าในสวนสาธารณะ สวนหย่อม เกาะกลาง ทางเท้าในถนนสายสำคัญต่างๆ และสถานที่ที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ การตัดแต่ง ขุดย้าย ศัลยกรรมต้นไม้ การขยายพันธุ์ การประดับตกแต่งต้นไม้ การตกแต่งเมือง กำหนดแนวทางวางแผนการเพิ่มพื้นที่สีเขียว การบริหารงานสวนสาธารณะ การเพิ่มบริการต่างๆ ในสวนสาธารณะ เป็นศูนย์กลางความรู้ด้านวิชาการเกษตร การให้การศึกษาด้านพฤกษศาสตร์ และวิชาการเกษตรแก่ส่วนราชการอื่น เยาวชนและประชาชนทั่วไป การสำรวจจริงวัดประมาณการ จัดหาข้อมูลเพื่อออกแบบ ประมาณการงบประมาณในการจัดสร้างสวน แหล่งนันทนาการและกีฬา ของสำนักงานสวนสาธารณะ การวางแผน กำหนดนโยบายแนวทางดำเนินการปลูกบำรุงรักษา ต้นไม้แก่สำนักงานเขต ให้คำแนะนำด้านวิชาการเกษตรและการออกแบบสวนและต้นไม้ สนับสนุน พันธุ์ไม้และอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ตลอดจนแก้ไขปัญหาให้กับสำนักงานเขต และปฏิบัติหน้าที่อื่น ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งงานภายในส่วนราชการ ดังนี้¹⁴⁶

(1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไป งานประชุม งานงบประมาณ การเงิน การบัญชีและพัสดุ การทะเบียนทรัพย์สิน การควบคุมดูแล สถานที่และยานพาหนะ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มงานวิชาการสวนและต้นไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดอบรมและ ให้คำแนะนำด้านการเกษตรแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานอื่น จัดทำหนังสือ จุลสาร แผ่นพับ และ คู่มือการปฏิบัติงาน เป็นแหล่งศึกษาความรู้ด้านธรรมชาติวิทยา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) กลุ่มงานออกแบบ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจจริงวัด จัดหาข้อมูล เพื่อออกแบบ เขียนแบบ และงานสถาปัตยกรรม รวมทั้งงานควบคุมการก่อสร้าง การให้บริการ ออกแบบ และจัดสวนแก่หน่วยงานต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ฝ่ายปลูกบำรุงรักษา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปลูก ตกแต่ง บำรุงรักษา ต้นไม้ สนามหญ้า และสถานที่สำคัญที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ รวมทั้งสนับสนุนสำนักงานเขตในกรณี ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ กำหนดแนวทางและวิธีดำเนินการปลูกบำรุงรักษาแก่สำนักงานเขตเพื่อ ปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบของตนให้เป็นแนวทางเดียวกัน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

¹⁴⁶ สืบค้นจาก <http://203.155.220.217/office/ppdd/publicpark/thai/about.html>,

(5) กลุ่มงานขยายพันธุ์ไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขยายพันธุ์ไม้ยืนต้น ไม้ดอก ไม้ประดับ ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ปลูกและประดับทั่วกรุงเทพมหานคร รวมถึงให้การสนับสนุนพันธุ์ไม้แก่กรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และหน่วยงานต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(6) กลุ่มสวนสาธารณะ 1 มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของสวนสาธารณะในกลุ่มสวนสาธารณะ 1 ตามนโยบายของผู้บริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชนผู้ให้บริการและสาธารณสมบัติของสวนสาธารณะ ให้คำแนะนำด้านวิชาการเกี่ยวกับสวนและต้นไม้ วางมาตรฐานในการพัฒนาสวนสาธารณะ และอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานอื่นในการขอใช้สถานที่ในการจัดกิจกรรมต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีสวนสาธารณะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการดำเนินงานทั้งสิ้น 10 แห่ง

(7) กลุ่มสวนสาธารณะ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับกลุ่มสวนสาธารณะ 1 โดยมีสวนสาธารณะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการดำเนินงานทั้งสิ้น 10 แห่ง เช่นกัน

จากอำนาจและความรับผิดชอบของสำนักงานสวนสาธารณะ และส่วนราชการภายในทั้งหมดตามที่กล่าวมานั้น จึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องตามนโยบายระดับต่างๆ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการเพื่อประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานอื่นๆ ภายในกรุงเทพมหานคร รวมถึงหน่วยงานส่วนกลางของรัฐบาลบนนโยบายตามที่อธิบายไว้ข้างต้นอีกด้วย

(ข) สำนักผังเมือง

สำนักผังเมืองเป็นส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในหมวด 19 ข้อ 33 ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร เพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 26) ลงวันที่ 24 มกราคม 2538 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 11/2537 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2537 ประกอบกับมติของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 12/2537 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2537 กำหนดให้สำนักผังเมือง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางผังและจัดทำผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการศึกษา สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วางแผน เพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังอนุรักษ์และปรับปรุงฟื้นฟูเมืองดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เมืองเจริญเติบโตและขยายตัวไปอย่างเป็นระบบเกิดสภาพแวดล้อมที่ดีสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

ในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นศูนย์ข้อมูลด้านสารสนเทศที่ดินหรือสารสนเทศภูมิศาสตร์ (LIS/GIS) เพื่อบริหารและพัฒนากรุงเทพมหานคร¹⁴⁷

ในส่วนของการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อกำหนดพื้นที่ส่วนสาธารณะนั้น เป็นหน้าที่ร่วมกันของกองนโยบายและแผนงาน¹⁴⁸ และกองควบคุมทางผังเมือง¹⁴⁹ ดังนั้น สำนักผังเมือง จึงเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการจัดการพื้นที่ส่วนสาธารณะ โดยการวางผังเมืองรวมเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ส่วนสาธารณะให้เป็นทีโล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามระดับและความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ อันเป็นการอนุรักษ์ส่วนสาธารณะในทางพื้นที่โดยตรงประการหนึ่ง นอกเหนือจากการวางมาตรการเพื่อดูแลเท่านั้น¹⁵⁰

(ค) สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในหมวด 6 ข้อ 8 ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 57) ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 1/2548 ลงวันที่ 17 มกราคม 2548 กำหนดให้สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การจัดทำและพัฒนาแผน ยุทธศาสตร์ด้านบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร แปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

¹⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 15ก วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 หน้า 43.

¹⁴⁸ ข้อ 32 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 57) ตามมติของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2548

¹⁴⁹ ข้อ 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 32) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 3/2540 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนพิเศษ 45ง วันที่ 16 มิถุนายน 2540 หน้า 38.

¹⁵⁰ สืบค้นจาก <http://www.bma-cpd.go.th/default.asp>, 15 ตุลาคม 2552.

การประสานแผนปฏิบัติการ การติดตามและการประเมินผลการดำเนินการตามแผน เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ และการให้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรุงเทพมหานคร¹⁵¹

ในส่วนของนโยบายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกองยุทธศาสตร์บริหารจัดการ และกองยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม¹⁵² เพื่อศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย กำหนดนโยบายและจัดทำแผน ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ประสานงานและบูรณาการให้นโยบายของรัฐบาลและกรุงเทพมหานครเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จัดทำแผนปฏิบัติราชการ และติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามแผนของสำนัก ยุทธศาสตร์และประเมินผล และสำนักงานเขต¹⁵³

(ง) สำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยหมวด 16 ข้อ 27 ของประกาศ กรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วน ราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 59) ลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในการ ประชุมครั้งที่ 1/2549 ลงวันที่ 16 มกราคม 2549 กำหนดให้สำนักงานเขตมีหน้าที่เกี่ยวกับการ จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไว้เป็นหน้าที่หนึ่งของสำนักงานเขตด้วย ภายใต้ การดำเนินการร่วมกันของฝ่ายโยธาและฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วน ราชการภายในสำนักงานเขตของแต่ละสำนักงานเขต¹⁵⁴

¹⁵¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 38 ง วันที่ 17 พฤษภาคม 2548 หน้า 31.

¹⁵² หมวด 6 ข้อ 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการ ภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 57) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครตามมติที่ประชุมครั้งที่ 1/2548 ลงวันที่ 17 มกราคม 2548.

¹⁵³ สืบค้นจาก <http://203.155.220.239/subsite/index.php?strOrgID=001067&strSection=aboutus&intContentID=628>, 15 ตุลาคม 2552.

¹⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 44 ง วันที่ 27 เมษายน 2549 หน้า 61.

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสำนักงานเขตทั้งสิ้น 50 แห่ง ตามข้อ 28 ของประกาศ กรุงเทพมหานคร เรื่อง แบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วน ราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ 59) ฉบับดังกล่าว¹⁵⁵ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงานและสามารถให้บริการกับประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยสำนักงานเขตจะมีผู้อำนวยการเขต มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต¹⁵⁶ และมีสภาเขต ประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 684/2551 เรื่องการแบ่งกลุ่มการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 โดยแบ่งสำนักงาน เขตออกเป็น 6 กลุ่ม คือ กลุ่มกรุงเทพกลาง กรุงเทพใต้ กรุงเทพเหนือ กรุงเทพตะวันออก กรุงเทพมหานครเหนือ และกลุ่มกรุงเทพใต้ (ภาคผนวก ง และ จ) เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสอดคล้องกับ สภาพพื้นที่ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานและติดตามการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ การพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อมในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 – 2555 นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการภายในที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานสวนสาธารณะและการจัดการในพื้นที่ได้

ในส่วนของการจัดการสวนสาธารณะนั้น สำนักงานเขตถือเป็นหน่วยงานระดับ ปฏิบัติการที่ดูแลและบำรุงรักษาสวนสาธารณะบางแห่ง จัดหา ประสาน และพัฒนาพื้นที่ สวนสาธารณะขนาดเล็ก โดยรับนโยบายและแผนแนวทางการดำเนินงานจากสำนักงาน สวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน

ในบทต่อไป ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และรวบรวมปัญหาของการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และ หน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการบริหารและจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครต่อไป

¹⁵⁵ ดู แผนที่เขตและที่ตั้งของสำนักงานเขตทั้ง 50 แห่งในกรุงเทพมหานคร สืบค้น จาก <http://203.155.220.118/info/divide/frame.asp>, 28 มกราคม 2553.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 68.