



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

สิทธิในการอุทธรณ์และการทดแทนความเสียหายจาก
ผลกระทบจากการประกาศ "ผึ่งน้ำ"

โดย

นางสาวสุภัทรา ชัยเทวารัณย์
ผู้ตรวจราชการกรม กรมโยธาธิการและผังเมือง

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง


..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นางสมฤดี ธีบุญศิริ)
วันที่ ๑๓ กพ. ๒๕๖๙

สิทธิในการอุทธรณ์และทดแทนความเสียหายจาก ผลกระทบจากการประกาศ "ผั่งน้ำ"

นางสาวสุภัทรา ชัยเทวารัณย์

ผู้ตรวจราชการกรม กรมโยธาธิการและผังเมือง

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาอุทกภัยรุนแรงอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยอุทกภัยมิได้เกิดขึ้นเพียงจากฝนตกหนักเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากการผสมผสานของสภาพภูมิประเทศ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการบริหารจัดการน้ำที่ขาดการบูรณาการและประสิทธิภาพที่เพียงพอ ทำให้ภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้สร้างความเสียหายรุนแรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ หนึ่งในปัจจัยสำคัญคือ สภาวะอากาศและปริมาณฝนที่แปรปรวนอย่างรุนแรง ("Rain bomb") คือ ปรากฏการณ์ฝนตกหนักและรุนแรงในระยะเวลานานสั้น ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่าไหลหลาก สร้างความเสียหายในวงกว้างที่หนักและรุนแรง ขณะที่การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการยังขาดความต่อเนื่องและประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน การขาดการวางแผนล่วงหน้า การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ซับซ้อน และการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า กล่าวโดยสรุป ปัญหาอุทกภัยในประเทศไทยเกิดจากการประสานกันของหลายปัจจัย ทั้งจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ การรับมือกับปัญหานี้จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีการวางแผนผังเมืองที่สอดคล้องกับภูมิประเทศ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความยั่งยืนในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยในระยะยาว

ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ จึงถูกตราขึ้นเพื่อ แก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอดีตที่ขาดการบูรณาการ ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในมิติต่าง ๆ ทั้งด้าน การจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ โดยถือเป็นประโยชน์แก่การบริการสาธารณะประโยชน์สาธารณะ เน้นการจัดการทรัพยากรน้ำอย่าง สมดุลและยั่งยืน พร้อมทั้งคำนึงถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติการผังเมือง ได้มีการปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ มีจุดมุ่งหมายหลักในการวางกรอบการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ป้องกันปัญหาการใช้ที่ดินที่ขัดแย้ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดทิศทางของเมืองในทุกระดับให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค จังหวัด เมือง และชนบท โดยมีการ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการตามผังเมือง โดยมี "ผั่งน้ำ" เชื่อมโยงพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในการบูรณาการ การใช้ประโยชน์ที่ดินกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งแสดงถึงความตั้งใจที่จะผนวกมิติการบริหารจัดการน้ำเข้ากับการวางแผนผังเมืองอย่างเป็นทางการ ตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในพื้นที่ทางน้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ของเอกชน ข้อเสนอแนะจากผังน้ำตามประกาศราชกิจจานุเบกษาภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ เหล่านี้จะถูกส่งไปยัง หน่วยงานด้านผังเมือง และหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อนำไปพิจารณาประกอบการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ให้กีดขวางทางน้ำ หรือเป็นอุปสรรคต่อแผนป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมและภัยแล้ง ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สาระสำคัญและผลกระทบทางกฎหมายปกครองในเรื่องของสิทธิในการอุทธรณ์ และการชดเชยความเสียหายจาก ผลกระทบจากการประกาศ "ผังน้ำ" ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน เพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในระบบทางน้ำตาม “ผังน้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ” ที่ใช้มาก่อนการประกาศใช้ผังเมืองรวมที่ต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป การวิเคราะห์นี้จึงเน้นย้ำถึงกลไกทางกฎหมายที่รัฐจัดทำให้เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗ รวมถึงกลไกการอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในบทความนี้ คือ **กลไกในการเยียวยา** จากหลักการสำคัญของกฎหมายผังเมือง คือ การคุ้มครอง “การใช้ประโยชน์ที่เป็นอยู่ก่อน” กรณีที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองรวมบริเวณนั้นบังคับใช้ ก็จะมีสิทธิใช้ที่ประโยชน์ดินนั้นต่อไปได้ เว้นแต่การใช้นั้นจะขัดต่อนโยบายสำคัญจริง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อสุขลักษณะในพื้นที่น้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งหากได้รับคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไข นอกจากการรับเงินชดเชยแล้ว ยังมีกลไกทางกฎหมายและทางบริหารอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Rights - TDR) เมื่อที่ดินถูกจำกัดสิทธิ เช่น เป็นพื้นที่รับน้ำ ทำให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้ รัฐอาจเยียวยาโดยให้ “สิทธิในการพัฒนา” (Development Rights) โดยสามารถนำสิทธินี้ไป “ขาย” ให้กับเจ้าของที่ดินในพื้นที่อื่น เป็นได้รับเงินเยียวยาจากภาคเอกชนด้วยตนเองจากการขายสิทธิ โดยที่รัฐไม่ต้องใช้งบประมาณ และยังคงเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้อยู่ แม้จะมีข้อจำกัดการใช้ก็ตาม

คำสำคัญ ผังน้ำ ผังน้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ผู้ใช้น้ำ ผังเมืองรวม

บทนำ

การวางผังน้ำถือเป็นการวางรากฐานที่สำคัญในการรับมือกับ ภัยธรรมชาติ ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งน้ำท่วม น้ำแล้ง และการจัดสรรน้ำที่ไม่ทั่วถึง ปัญหาดังกล่าว เกิดจากการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงถูกตราขึ้นเพื่อวางรากฐานในการจัดการน้ำอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงความยั่งยืน เครื่องมือสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ “ผังน้ำ” ซึ่งมีเป้าหมายในการกำหนดพื้นที่ทางน้ำหลาก น้ำท่วมขัง และพื้นที่ลุ่มต่ำ เพื่อการบริหารจัดการน้ำและป้องกันภัยพิบัติ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๖๒ กำหนดให้ ผังน้ำ หมายความว่า "ผังน้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ" จึงเป็นการแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ดังนั้น เมื่อ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้เห็นชอบ ผังน้ำ ในแต่ละลุ่มน้ำ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำจึงต้องไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม ทั้งสองกฎหมายจึงเชื่อมโยงกันผ่าน “ผังน้ำ” ซึ่งเป็นการบูรณาการการจัดการทรัพยากรน้ำเข้ากับการวางผังเมือง เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่น้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ ในผังเมืองรวมต่อไป

อย่างไรก็ตาม การประกาศผังน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๖๒ ย่อมกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินมาก่อน จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาตามกฎหมายปกครองและกลไกชดเชยที่เป็นธรรม เพราะกฎหมายที่ดีต้องไม่ใช่แค่สั่งการแต่ต้องเยียวยาด้วย การทำความเข้าใจในสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน/ค่าชดเชยที่กำหนดในกฎหมาย ทั้งนี้ในข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของบทความนี้ คือ กลไกในการเยียวยา จากหลักการสำคัญของกฎหมายผังเมือง คือ การคุ้มครอง "การใช้ประโยชน์ที่เป็นอยู่ก่อน" กรณีที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองรวมบริเวณนั้นบังคับใช้ ก็จะมีสิทธิใช้ประโยชน์ดินนั้นต่อไปได้ เว้นแต่การใช้นั้นจะขัดต่อนโยบายสำคัญจริง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อสุขภาพในพื้นทีน้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งหากได้รับคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไข นอกจากการรับเงินชดเชยแล้ว ยังมีกลไกทางกฎหมายและทางบริหารอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Rights - TDR) เมื่อที่ดินถูกจำกัดสิทธิ เช่น เป็นพื้นที่รับน้ำ ทำให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่ได้ รัฐอาจเยียวยาโดยให้ "สิทธิในการพัฒนา" (Development Rights) โดยสามารถนำสิทธินี้ไป "ขาย" ให้กับเจ้าของที่ดินในพื้นที่อื่น เช่น ในเมืองธุรกิจ เพื่อให้เขาสร้างตึกได้สูงขึ้นกว่าปกติ เป็นได้รับเงินเยียวยาจากภาคเอกชนด้วยตนเองจากการขายสิทธิ โดยที่รัฐไม่ต้องใช้งบประมาณ และยังคงเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้อยู่ แม้จะมีข้อจำกัดการใช้ก็ตาม จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศก้าวไปสู่ความยั่งยืน และมีความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง

ผังน้ำ " คืออะไร? แล้วที่ดินเราอยู่ในโซนไหน?

ผังน้ำ ไม่ใช่แค่แผนที่ธรรมดา แต่คือ Roadmap การไหลของน้ำ ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงทางออกสู่ทะเล โดยได้รับการอนุมัติจาก คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{*} ทั้ง ๒๒ ลุ่มน้ำหลักตามพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่แสดงพื้นที่ที่สำคัญต่อการระบายน้ำและการบริหารจัดการน้ำ

^{*} มาตรา ๑๗(๕) พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

อย่างชัดเจน โดยจะแบ่งโซนที่ดินออกเป็น ๓ ประเภท เพื่อควบคุมไม่ให้สร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำไหล ได้แก่ **พื้นที่ทางน้ำหลัก (ล.)** (Water Flow Area) พื้นที่ตามธรรมชาติที่น้ำจะไหลผ่านในฤดูน้ำหลาก ต้องสงวนรักษาไว้เป็นทางระบายน้ำ **พื้นที่น้ำนอง (น.)** (Detention Area) พื้นที่ที่น้ำท่วมขังเป็นประจำในฤดูน้ำหลาก เป็นที่ชะลอน้ำได้ โดยมีอาคารบังคับน้ำจัดการเข้าออก และ**พื้นที่ลุ่มต่ำ (ต.)** (Lowland Area) พื้นที่ที่น้ำท่วมขังเป็นประจำ เพื่อใช้เป็นพื้นที่ชะลอน้ำ และต้องสงวนรักษาการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำ

เมื่อ ผังน้ำ ชนกับชีวิตจริง หลังจากการประกาศ "ผังน้ำ" ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทุกคน **ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน**ที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำ ในลักษณะที่ไปก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนหรือสิ่งกีดขวางทางน้ำไหล แต่ถ้าใครที่ **ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อน** ที่กฎหมายผังน้ำจะบังคับใช้ และจะใช้ต่อไป **ไม่ต้องกังวลทันที** เพราะกฎหมายยกเว้นให้ ยกเว้น แต่ถ้าการใช้ที่ดินแบบเดิมนั้น **"มีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ"** เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ **แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ที่ดิน** ได้

เจตนารมณ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การวางผังน้ำนี้อยู่ภายใต้กรอบของ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำ ทั้งด้านการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริการสาธารณะและประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กฎหมายนี้เน้น **การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยคำนึงถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด** การวาง "ผังน้ำ" จึงถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับน้ำหลาก ป้องกันภัยพิบัติ และสนับสนุนการพัฒนาเมืองและชนบทอย่างยั่งยืน

กรอบแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ : ความเชื่อมโยงของกฎหมายทั้งสามฉบับ

กรอบแนวคิดทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความมั่นคงด้านน้ำ และลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ กฎหมายเหล่านี้ไม่เพียงแต่กำหนดหน้าที่ของรัฐและประชาชนในการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายให้ทรัพยากรน้ำของประเทศถูกใช้และดูแลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อคนรุ่นต่อไป บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ คือ หลักการเป็นทรัพยากรของชาติ (National Ownership Principle) หลักการบริหารจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM) หลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) ในบทความนี้ จึงจะวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “ผังน้ำ” ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

๑.๑ คำนิยาม^๒ มีการกำหนดนิยามที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น

"น้ำ" ครอบคลุมน้ำในบรรยากาศ น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำทะเล

"ทรัพยากรน้ำ" รวมถึงน้ำ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งกักเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ พื้นที่ทางน้ำหลาก ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น

"ทรัพยากรน้ำสาธารณะ" หมายถึง น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

"ผังน้ำ" คือ แผนที่หรือแผนผังแสดงระบบทางน้ำที่มีน้ำไหลผ่าน ซึ่งเชื่อมโยงกันตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงทางออกสู่พื้นที่แหล่งน้ำ ทะเล หรือทางออกทางน้ำระหว่างประเทศ

๑.๒ สิทธิในทรัพยากรน้ำ มาตรา ๗ ระบุหลักการสำคัญว่า ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น

๑.๓ ประเภทการใช้น้ำและค่าใช้จ่าย^๓ กฎหมายแบ่งการใช้น้ำออกเป็น ๓ ประเภท โดยผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและใช้ทรัพยากรน้ำในเชิงพาณิชย์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้น้ำ

- ประเภทที่หนึ่ง: เพื่อการดำรงชีพ การรักษาระบบนิเวศ (ไม่ต้องขออนุญาตและไม่เสียค่าใช้น้ำ)

- ประเภทที่สอง: เพื่ออุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ผลิตรพลังงานไฟฟ้า (ต้องได้รับใบอนุญาตและเสียค่าใช้น้ำ)

- ประเภทที่สาม: เพื่องานกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ (ต้องได้รับใบอนุญาตและเสียค่าใช้น้ำ)

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้น้ำ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและการเก็บค่าใช้น้ำสำหรับประเภทที่สองและสาม โดยคำนึงถึงขนาด/ลักษณะกิจการ ผลกระทบต่อประชาชน และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ^๔

แผนการบริหารจัดการน้ำ ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทที่สองและสามต้องยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งรวมถึงวัตถุประสงค์ ปริมาณ สถานที่ วิธีการ และแผนจัดการในภาชนะน้ำแล้ง/น้ำท่วม^๕

๑.๒ โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอาศัยการบูรณาการผ่านองค์กรหลัก ได้แก่

๑. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พิจารณาแผนปฏิบัติการ และให้ความเห็นชอบผังน้ำ รวมถึงกำกับดูแลติดตามผล

๒. คณะกรรมการลุ่มน้ำ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ เสนอ กนช. และจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาชนะน้ำแล้ง/น้ำท่วม

^๒ มาตรา ๔ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

^๓ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑-๔๔

^๔ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘-๕๐

^๕ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

๓. องค์กรผู้ใช้น้ำ บุคคลที่ใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันมีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการบริหารจัดการน้ำในหมู่สมาชิก

๑.๓ ภาวบน้ำแล้งและน้ำท่วม

แผนป้องกันและแก้ไข คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวบน้ำแล้งและน้ำท่วมล่วงหน้า โดยครอบคลุมทั้งกรณีปกติและกรณีรุนแรง^๖ ที่จะเกิดขึ้นโดยฉับพลัน โดยในการจัดทำแผนต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม ผังน้ำ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่นั้น

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจเข้าสำรวจ ตรวจสอบ เก็บข้อมูล รวมถึงทำลายสิ่งกีดขวาง ตัดต้นไม้ ขุดดิน รื้อถอนสิ่งก่อสร้าง (ที่ไม่ใช่บ้านเรือนที่อยู่อาศัย) เพื่อแก้ไขภาวบน้ำท่วม และสามารถใช้ที่ดิน/สิ่งก่อสร้างของบุคคลอื่นได้เมื่อจำเป็น^๗

ค่าทดแทน/ชดเชย ผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย^๘

๑.๔ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำ ตาม ผังน้ำ มาตรา ๕๖^๙ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อมีการประกาศ ผังน้ำ ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗ (๕) แล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำหรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวบน้ำแล้ง และแผนป้องกันและแก้ไขภาวบน้ำท่วม

๑.๕ บทกำหนดโทษ มีการกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติ เช่น การใช้น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต^{๑๐} การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่^{๑๑} หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้างที่จัดทำเพื่อป้องกันและแก้ไขภาวบน้ำ^{๑๒}

๒. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๑ คำนิยาม^{๑๓} มีการกำหนดนิยามที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น

- **"การผังเมือง"** หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- **"การพัฒนาเมือง"** หมายความว่า การดำเนินการวางนโยบาย รวมทั้งการสร้าง ปรับปรุง พื้นฟู บูรณะ ดำรงรักษา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อพัฒนาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ภายใต้กรอบของการผังเมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านต่าง ๆ

^๖ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๑, ๖๔

^๗ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๖, ๖๗

^๘ พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๐, ๖๖, ๖๗

^๙ <https://waterchartmaeklong.onwr.go.th>

^{๑๐} พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๙, ๙๐

^{๑๑} พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑

^{๑๒} พรบ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓

^{๑๓} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔

• "ผิวน้ำ" หมายความว่า ผิวน้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ หรือผิวดงแสดงเขตการพัฒนาแหล่งน้ำพื้นที่น้ำหลาก

๒.๒ ประเภทของผิวน้ำ^{๑๔}

ผิวน้ำนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ เป็นการกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ แบ่งเป็นระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด

ผิวน้ำกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง แบ่งเป็น ผิวน้ำเมืองรวมและผิวน้ำเมืองเฉพาะ

๒.๓ ผิวน้ำเมืองรวม ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ แผนผังแสดงเขต แผนผังต่างๆ เช่น แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงผิวน้ำ เป็นต้น รายการประกอบแบบข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ: เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุผล^{๑๕} โดยผู้มีหน้าที่ในการวางและจัดทำผิวน้ำเมืองรวมเป็นของ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรมโยธาธิการและผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๖} สำหรับการพิจารณาให้ความเห็นชอบในผิวน้ำเมืองตามผู้ที่มีหน้าที่วางและจัดทำ ได้แก่ ผิวน้ำเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำให้เสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง^{๑๗} ผิวน้ำเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางและจัดทำ ให้เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด โดยก่อนส่งให้คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาเห็นชอบให้เสนอขอความเห็นไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองก่อน^{๑๘}

๒.๓ กลไกสำคัญในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

- การมีส่วนร่วมของประชาชน การวางและจัดทำผิวน้ำเมืองทุกประเภท "ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน"^{๑๙} โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ทั่วถึงและข้อมูลเพียงพอต่อการทำความเข้าใจผลกระทบ

- การทบทวนผิวน้ำนโยบาย กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องจัดให้มีการทบทวนผิวน้ำนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ทุก ๕ ปี หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป^{๒๐}

- การใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรา ๓๗ กำหนดว่า "ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผิวน้ำเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผิวน้ำเมืองรวมนั้น" อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนที่ผิวน้ำเมืองรวมจะใช้บังคับ^{๒๑} แต่หากการใช้ประโยชน์นั้นขัดต่อนโยบายของผิวน้ำเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย หรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดอาจกำหนดให้แก้ไขหรือระงับการใช้ประโยชน์ได้โดยมีสิทธิได้รับค่าทดแทนอันเกิดแต่การนั้น ตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศใน กฎกระทรวงกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗

^{๑๔} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๘

^{๑๕} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒

^{๑๖} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓

^{๑๗} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๖

^{๑๘} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๗

^{๑๙} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙

^{๒๐} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐

^{๒๑} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๘

โดยให้คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายทราบ หากไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๙๐

๒.๔ องค์กรที่เกี่ยวข้อง

- **คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ** ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน และกรรมการจากหลายกระทรวง รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนองค์กรภาคเอกชน (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๗๑) มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศ" (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๗๕ (๑)) ให้ความเห็นชอบผังนโยบายระดับประเทศและระดับภาค กำกับดูแล ติดตามผล และจัดทำ "ธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง" (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๗๕ (๘)) ซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานรัฐ

- **คณะกรรมการผังเมือง** มีหน้าที่หลักในการให้ความเห็นชอบผังนโยบายระดับจังหวัด และผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำ รวมถึงผังเมืองเฉพาะ (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๘๑)

- **คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด** มีหน้าที่หลักในการให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ และให้ความเห็นเกี่ยวกับผังนโยบายระดับจังหวัดและผังเมืองเฉพาะ (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๘๖)

- **คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น** มีหน้าที่พิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อเป็นที่อุปถัมภ์ การตัดแปลง/รื้อถอนอาคาร การกำหนดค่าตอบแทน และวินิจฉัยอุทธรณ์ (พรบ. ผังเมือง ๖๒, มาตรา ๕๖)

๒.๕ การอุทธรณ์^{๒๒} ตามมาตรา ๙๐ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

การอุทธรณ์จึงเป็นกลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านหรือขอทบทวนคำสั่งหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองได้"

- **สิทธิการอุทธรณ์** บุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งในกรณีต่าง ๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน การปฏิเสธโครงการ การสั่งให้ตัดแปลง/รื้อถอนอาคาร การกำหนดค่าตอบแทน และการสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน

- **การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้มีความอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตามประเด็นของเรื่องที่อุทธรณ์** โดยมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ๓ ชุด ได้แก่

○ **คณะกรรมการอุทธรณ์** มีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง และการกำหนดค่าตอบแทน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม

○ **คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด** หน้าที่ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่วางและจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นดังต่อไปนี้ การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร ตามมาตรา ๔๔ การสั่งให้ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ตามมาตรา ๕๗ การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทน ตามมาตรา ๕๙, มาตรา ๖๔, มาตรา ๖๖, และมาตรา ๖๗ การคิดค่าใช้จ่ายในการตัดแปลงอาคาร ตามมาตรา ๖๑ และการจัดทำระบบสาธณูปโภค และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๖๙

^{๒๒} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๙๐-๙๑

○ คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น สำหรับผังเมืองเฉพาะ มีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร ตามมาตรา ๙๗

๒.๖ บทกำหนดโทษ^{๒๓} มีการกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับสำหรับการฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น การรื้อถอน/เคลื่อนย้ายอาคาร การตัดแปลงอาคาร หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้า รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนด

๓. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗

สาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับนี้ มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเป็นไปตามเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะกรรมการกำหนดให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นภาระยิ่งกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และเกิดความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิที่ได้รับอยู่เดิมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามความเป็นจริง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นภาระยิ่งกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

(ก) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้คำนวณจากการรื้อถอนค่าก่อสร้าง ค่าแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง และค่าออกแบบและควบคุมงานตามราคาที่เป็นปัจจุบัน โดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ สำหรับค่าธรรมเนียมขออนุญาตรื้อถอนและปลูกทว้าง ค่าป้องกันอุบัติเหตุ และทำให้อยู่อาศัยอื่น ให้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่ายจริง

(ข) กรณีกิจการที่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ประกอบกิจการ ให้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่ายจริง

(๒) ค่าเสียสิทธิในการประกอบกิจการจากการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้คำนวณจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการตลอดทั้งปีที่ล่วงมาแล้ว และนำมาคำนวณเป็นรายวันโดยให้จ่ายตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดให้ระงับชั่วคราวจากกรณีสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการ เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารค่าเช่าเครื่องจักร ตามสัญญาเช่าในช่วงระยะเวลาที่ถูกสั่งระงับชั่วคราวเพื่อให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดตามค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริงที่เกิดจากการสั่งระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

^{๒๓} พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๔-๑๐๕

ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน **ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน** ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามความเป็นจริงโดยคำนึงถึงถึงความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(ก) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้คำนวณจากค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และค่าออกแบบและควบคุมงานของอาคารในปัจจุบัน โดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และค่าใช้จ่ายอื่นให้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่ายจริง

(ข) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้คำนวณตามอัตราค่าเสื่อมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตามราคาประเมินของกรมธนารักษ์

(๒) ค่าเสียสิทธิในการประกอบกิจการจากการถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้คำนวณจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการตลอดทั้งปีที่ล่วงมาแล้ว และนำมาคำนวณเป็นรายวันโดยให้จ่ายเป็นจำนวนหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกินร้อยละสามสิบจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการ ตลอดทั้งปี

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการอันเกิดจากคำสั่งระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดตามค่าใช้จ่ายตามสัญญาเช่าที่เหลืออยู่

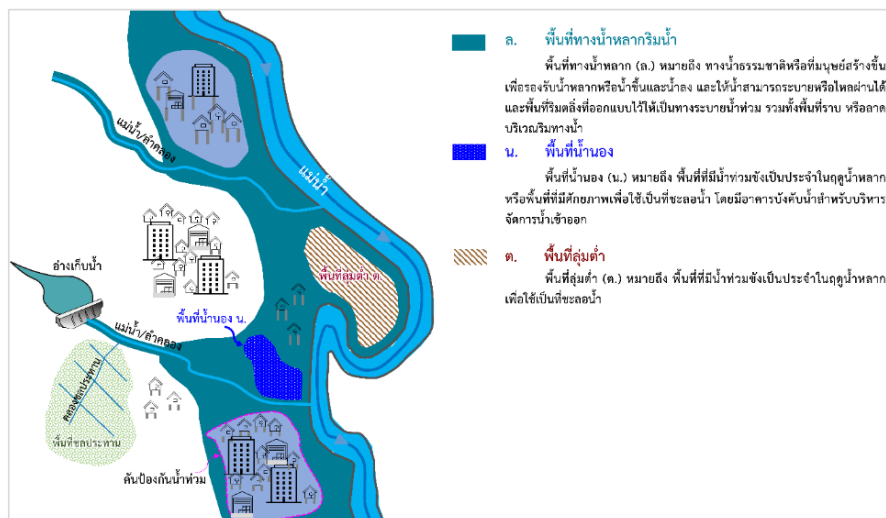
หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายเป็นสามส่วนหลัก

การประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำ

เมื่อมีการประกาศผังน้ำในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗ (๕) ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว **การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำหรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำ** อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง และแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม แผนผังแสดง ผังน้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงพื้นที่ทางน้ำหลาก พื้นที่น้ำนองและพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการระบายน้ำและการบริหารจัดการน้ำ ที่ไม่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำหรือกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำจนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการน้ำ ขอบเขตและการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังแสดงผังน้ำ ให้เป็นไปดังนี้

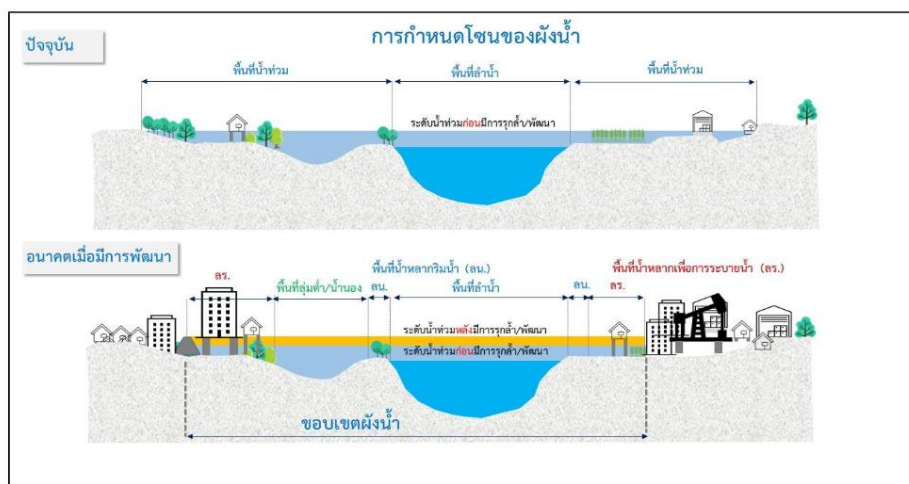
(๑) **พื้นที่ทางน้ำหลาก (ล.)** หมายถึง ทางน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อรองรับน้ำหลากหรือน้ำขึ้นและน้ำลง และให้น้ำสามารถระบายหรือไหลผ่านได้ และพื้นที่ริมตลิ่งที่ออกแบบไว้ให้เป็นทางระบาย น้ำท่วมรวมทั้งพื้นที่ราบหรือลาดบริเวณริมทางน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ระบายน้ำหลากตามธรรมชาติเป็นพื้นที่ตามแนวทางน้ำจากเขตพื้นที่ทางน้ำหลาก ริมน้ำถึงขอบคันกันน้ำพื้นที่ชุมชนเมือง หรือขอบคันกันน้ำของโครงการชลประทาน หรือจนสุดเขต พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมเมื่อเกิดน้ำหลาก หรือถึงขอบแนวถนนที่ขนานกับทางน้ำที่ใกล้เคียงกับขอบเขตพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม



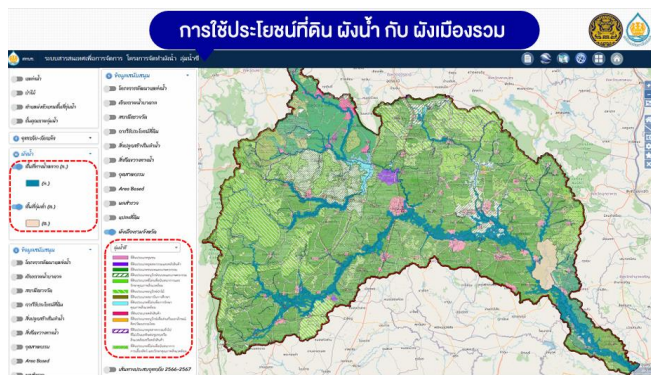
ที่มา: การวิเคราะห์โดยที่ปรึกษา

ภาพที่ ๒ แสดงพื้นที่ทางน้ำหลากริมน้ำ พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ (มุมมองด้านบน)

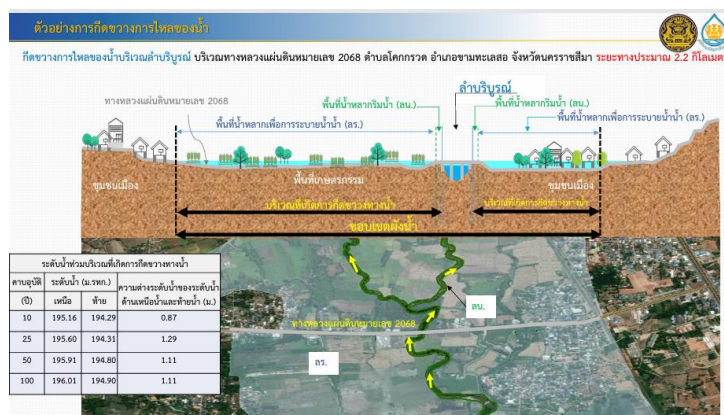


ที่มา: การวิเคราะห์โดยที่ปรึกษา

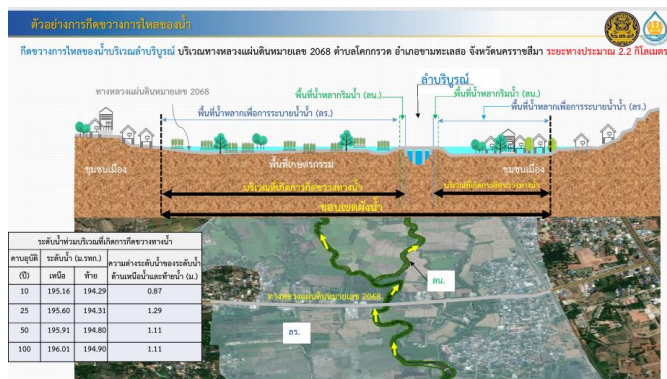
ภาพที่ ๓ แสดงพื้นที่ทางน้ำหลากริมน้ำ พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ (มุมมองรูปตัด)



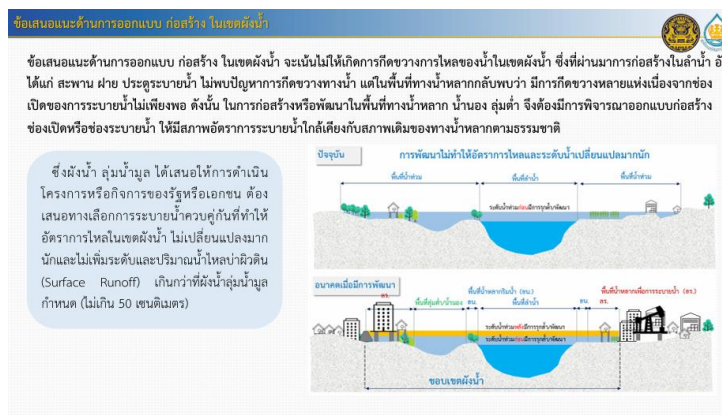
ภาพที่ ๔ แสดงความสัมพันธ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังน้ำ กับผังเมืองรวม



ภาพที่ ๕ ขอบเขตผังน้ำ กับบริเวณที่เกิดการกีดขวางทางน้ำ



ภาพที่ ๖ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงข่ายถนนสำหรับบริเวณที่เกิดการกีดขวางทางน้ำ



ภาพที่ ๗ ข้อเสนอแนะด้านการออกแบบ ก่อสร้าง สำหรับบริเวณที่เกิดการกีดขวางทางน้ำ

ผลกระทบทางกฎหมายจากการประกาศ "ผั่งน้ำ" ต่อสิทธิในที่ดิน สิทธิของเรา “ถ้าโดน
สั่งห้ามใช้ที่ดิน ต้องได้เงินทดแทน”

หัวใจสำคัญของความเป็นธรรมทางกฎหมาย ถ้าการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทำให้เรา
 ขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน หรือ ได้รับความเสียหาย เรามีสิทธิได้รับ ค่าทดแทน (Compensation) โดยการ
 ค่าทดแทนต้องเป็นไปตามความเป็นจริง และคำนึงถึงความเป็นธรรม

ดังนั้น การจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินและการรับรองสิทธิเดิม เมื่อมีการประกาศผังน้ำในราชกิจจานุเบกษา
ตามมาตรา ๑๗ (๕) แล้ว

- **ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน** การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเป็ยงเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำ หรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวบน้ำแล้งและน้ำท่วม
- จะไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน ที่กฎกระทรวงจะมีผลบังคับใช้และจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป
- **คำสั่งทางปกครองที่กระทบลสิทธิเดิม** ดังนั้น หากการใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมนั้น มีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ คณะกรรมการผังเมือง หรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๗ กำหนดหลักการการใช้ประโยชน์ที่ดินห้ามใช้ผิดไปจากที่กำหนดในผังเมืองรวม แต่มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ใช้ประโยชน์อยู่ก่อน แต่หากการใช้ประโยชน์นั้นขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย หรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการผังเมืองอาจกำหนดให้แก้ไขหรือระงับการใช้ประโยชน์ได้ โดยมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

กลไกทางกฎหมายในการเยียวยาและชดเชยความเสียหาย (Administrative Redress)

การออกคำสั่งทางปกครองให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๓๗
วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนต้องขาดประโยชน์หรือได้รับความ

เสียหายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยมีกลไกการชดเชยที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑. สิทธิและเงื่อนไขการรับค่าทดแทน

ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับค่าทดแทน หากการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการผังเมืองทำให้ เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหาย การกำหนดค่าทดแทนต้อง เป็นไปตามความเป็นจริงและคำนึงถึงความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดค่าทดแทนอันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือ เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗

เงื่อนไขสำคัญในการได้รับสิทธิ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องเป็นไปโดยชอบด้วย กฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เกินกว่ามาตรฐาน ที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และเกิดการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือการเสียโอกาสในการ ประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. หลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทน

๒.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามความเป็นจริงโดยคำนึงถึง ความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นภาระยิ่งกว่าที่ กฎหมายกำหนดไว้

(ก) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้คำนวณจากการรื้อถอน ค่าก่อสร้าง ค่าแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง และค่าออกแบบและควบคุมงานตามราคาที่เป็นปัจจุบัน โดยให้ ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ สำหรับ ค่าธรรมเนียมขออนุญาตรื้อถอนและปลูกสร้าง ค่าป้องกันอุบัติเหตุ และค่าใช้จ่ายอื่น ให้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่าย จริง

(ข) กรณีกิจการที่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ ประกอบกิจการให้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่ายจริง

(๒) ค่าเสียสิทธิในการประกอบกิจการจากการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้คำนวณจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการตลอดทั้งปีที่ล่วงมาแล้ว และนำมาคำนวณเป็นรายวันโดยให้ จ่ายตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดให้ระงับชั่วคราวจากกรณีสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ ที่ดิน

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการ เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคาร ค่าเช่าเครื่องจักร ตามสัญญาเช่าในช่วงระยะเวลาที่ถูกสั่งระงับชั่วคราวเพื่อให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ที่ดิน โดยให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดตามค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริงที่เกิดจากสั่งระงับการใช้ประโยชน์ ที่ดิน

๒.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามความเป็นจริงโดยคำนึงถึงความเป็น ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(ก) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกสั่งระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีการ รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้คำนวณจากค่าวัสดุก่อสร้าง ค่าแรงงาน ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และค่า ออกแบบและควบคุมงานของอาคารในปัจจุบัน โดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และค่าใช้จ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่จ่ายจริง

(ข) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกสั่งให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้ คำนวณจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการตลอดทั้งปีล่วงมาแล้ว และนำมาคำนวณเป็นรายวันโดยให้จ่ายเป็น จำนวนหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกินร้อยละสามสิบจากกำไรสุทธิของการประกอบกิจการตลอดทั้งปี

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการอันเกิดจากคำสั่งระงับ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดตามค่าใช้จ่ายตามสัญญาเช่าที่เหลืออยู่

จะเห็นว่า ในทางกฎหมายปกครองและกฎหมายผังเมือง รัฐได้จัดวาง **"โครงสร้างความ ค้ำครองสิทธิ (Legal Safeguards)"** เพื่อสร้างความเป็นธรรมและดุลยภาพระหว่าง อำนาจอธิปไตยกับสิทธิของ ประชาชนนอกเหนือจากเงินค่าทดแทนแล้ว โดยแบ่งออกเป็น ๔ มิติหลัก ได้แก่

๑. มิติการค้ำครองสิทธิเดิม (Grandfather Clause) กลไกนี้เป็นปรากฏการณ์แรกที่กฎหมาย กำหนดไว้เพื่อไม่ให้กฎหมายใหม่ไปทำลายสิทธิที่มีอยู่ก่อน (Non-retroactivity) การค้ำครองการใช้ประโยชน์ ที่ เป็นอยู่ก่อน (Non-Conforming Use Protection) ตาม มาตรา ๓๗ แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ รับรองสิทธิให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออาคารต่อไปได้ตามปกติ แม้จะมีผังเมืองใหม่มา บังคับใช้ที่พื้นที่นั้น トラバタว่าการใช้นั้นไม่ขัดต่อความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพสาธารณะอย่างร้ายแรง ถือเป็น กลไกการเยียวยาด้วยการ "อนุรักษสิทธิ"

๒. มิติการเยียวยาเมื่อภาระเกินสมควร (Relief from Undue Burden) เมื่อการจำกัดสิทธิมี มากจนเกินขอบเขตที่เจ้าของที่ดินจะรับไหว รัฐจัดหากฎเพื่อ "ปลดปล่อยภาระ" ให้ คือ สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครอง (Administrative Appeal) เป็นกลไกทบทวนภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้โอกาสคณะกรรมการได้ ตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง ก่อนเรื่องจะไปถึงศาล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้โต้แย้งข้อเท็จจริงและข้อ กฎหมาย

๓. มิติกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice System) เป็นกลไก หลักประกันความเป็นธรรมขั้นสุดท้ายผ่านอำนาจตุลาการ ในระบบศาลปกครอง (The Administrative Court) รัฐจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะ โดยใช้ "ระบบไต่สวน" (Inquisitorial System) ซึ่งศาลมีบทบาทช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อลดความเสียหายของประชาชนที่อาจมีข้อมูลน้อยกว่ารัฐ และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ศาลใช้ชี้แจงน้ำหนักว่า คำสั่งของรัฐนั้น "ชี้ข้างจับตักแตน" หรือไม่ หากมาตรการของรัฐสร้างภาระให้ประชาชนเกินกว่าประโยชน์ สาธารณะที่ได้รับ ศาลจะเพิกถอนคำสั่งนั้นทันที

๔. มติการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็น (Public Participation) ความเป็นธรรมต้องเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำ ผ่าน กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) ตาม มาตรา ๙ แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ต้องจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน *ก่อน* ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิโต้แย้งหรือเสนอแนะตั้งแต่ร่างกฎหมายยังไม่บังคับใช้ เพื่อป้องกันปัญหาความไม่เป็นธรรมในอนาคต

สำหรับค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว **มีเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรม** แต่ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี และขึ้นอยู่กับความรอบคอบ โปร่งใส และเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ถ้าพิจารณาว่า **ค่าทดแทน “ไม่เป็นธรรม”** ในกรณีนี้ สามารถอธิบายเหตุผลได้เป็นประเด็นทางกฎหมายดังต่อไปนี้

ค่าทดแทน	
เป็นธรรมในเชิงหลักการ แต่ความเป็นธรรมในทางปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับวิธีการคำนวณและดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นสำคัญ โดยพิจารณาได้ใน ๓ มิติ	“ไม่เป็นธรรม”
๑. ความเป็นธรรมเชิงหลักเกณฑ์ หลักเกณฑ์กำหนดให้ชดเชยตาม <i>ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง</i> และคำนึงถึง <i>ความเป็นธรรม</i> พร้อมเปิดให้ชดเชยทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรง ค่าเสียโอกาส (กำไรสุทธิ) และค่าใช้จ่ายจำเป็นอย่างอื่น ๆ จึงสะท้อนแนวคิดเรื่อง <i>การชดเชยเยียวยาอย่างครบถ้วน (full compensation)</i> ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางปกครอง	๑. ไม่สะท้อนความเสียหายที่แท้จริง การคำนวณอิงจากกำไรสุทธีย้อนหลังเพียงหนึ่งปี หรือกำหนดจำนวนวันตายตัว (เช่น ๑80 วัน) ไม่สอดคล้องกับสภาพความเสียหายในอนาคต ซึ่งอาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าความเป็นจริง
๒. ความเป็นธรรมเชิงข้อจำกัด อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดบางประการที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ เช่น การจำกัดเพดานการชดเชย (เช่น ไม่เกินร้อยละ ๓0 หรือจำนวนวันคงที่) การยึด “กำไรสุทธีย้อนหลัง” ซึ่งอาจไม่สะท้อนสภาพเศรษฐกิจจริงในปัจจุบันหรืออนาคต แต่ไม่ครอบคลุม “ความเสียหายที่ไม่อาจประเมินเป็นตัวเงินได้” เช่น ชื่อเสียงทางธุรกิจหรือโอกาสทางการตลาดที่สูญเสียไป	๒. มีเพดานจำกัดโดยไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละกิจการ การกำหนดไม่เกินร้อยละที่แน่นอน (เช่น ร้อยละ ๓0 ของกำไรสุทธิ) ใช้กับกิจการทุกประเภทเหมารวมกัน โดยไม่คำนึงถึงขนาดกิจการ ลักษณะรายได้ หรือความแตกต่างเชิงโครงสร้างของแต่ละธุรกิจ จึงขัดต่อหลักความเสมอภาคและความได้สัดส่วน
๓. ความเป็นธรรมเชิงการบังคับใช้ แม้หลักเกณฑ์จะเปิดทางให้ชดเชยอย่างเป็นธรรม แต่หากการตีราคาทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง และการตรวจสอบเอกสารอย่างเคร่งครัดเกินสมควรก็ย่อมทำให้ค่าทดแทนที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง	๓. ไม่ชดเชยความเสียหายทางอ้อมและผลกระทบเชิงคุณภาพ หลักเกณฑ์ครอบคลุมเฉพาะความเสียหายที่เป็นตัวเงินโดยตรง แต่ไม่รวมถึงความเสียหายต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือทางธุรกิจ การสูญเสียลูกค้าในระยะยาว การเสียโอกาสทางการแข่งขัน ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่ถูกนำมาพิจารณา

	๔. ภาวะพิสูจน์ตกอยู่ที่ผู้เสียหายเป็นหลัก ผู้เสียหายต้องจัดหาเอกสารหลักฐานจำนวนมาก เพื่อพิสูจน์ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง หากไม่สามารถจัดหาได้ครบถ้วน ย่อมไม่ได้รับการชดเชย แม้จะเกิดความเสียหายนั้นจริง ซึ่งเป็นภาระเกินสมควร
	๕. เปิดช่องดุลพินิจที่อาจไม่สม่ำเสมอ ถ้อยคำอย่าง “ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร” หรือ “เท่าที่จ่ายจริง” เปิดช่องให้ตีความแตกต่างกันในแต่ละกรณี หากไร้หลักเกณฑ์แน่นอน ย่อมเสี่ยงต่อความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ

กลไกการอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

สิทธิในการอุทธรณ์เป็นกลไกสำคัญในกฎหมายปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านหรือขอทบทวนคำสั่งหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น เมื่อได้รับหนังสือจากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ให้แก้ไขหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นไปตามข้อกำหนดใน “ผังน้ำ” ที่มีมาก่อนผังเมืองรวมจะใช้บังคับในพื้นที่นั้น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีกลไกในการอุทธรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. ๒๕๖๒ ตามมาตรา ๙๐ ประกอบด้วย

๑.สิทธิและระยะเวลาการอุทธรณ์ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้ง

ในกรณีดังต่อไปนี้ ได้แก่

(๑) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา

๓๗ วรรคสอง

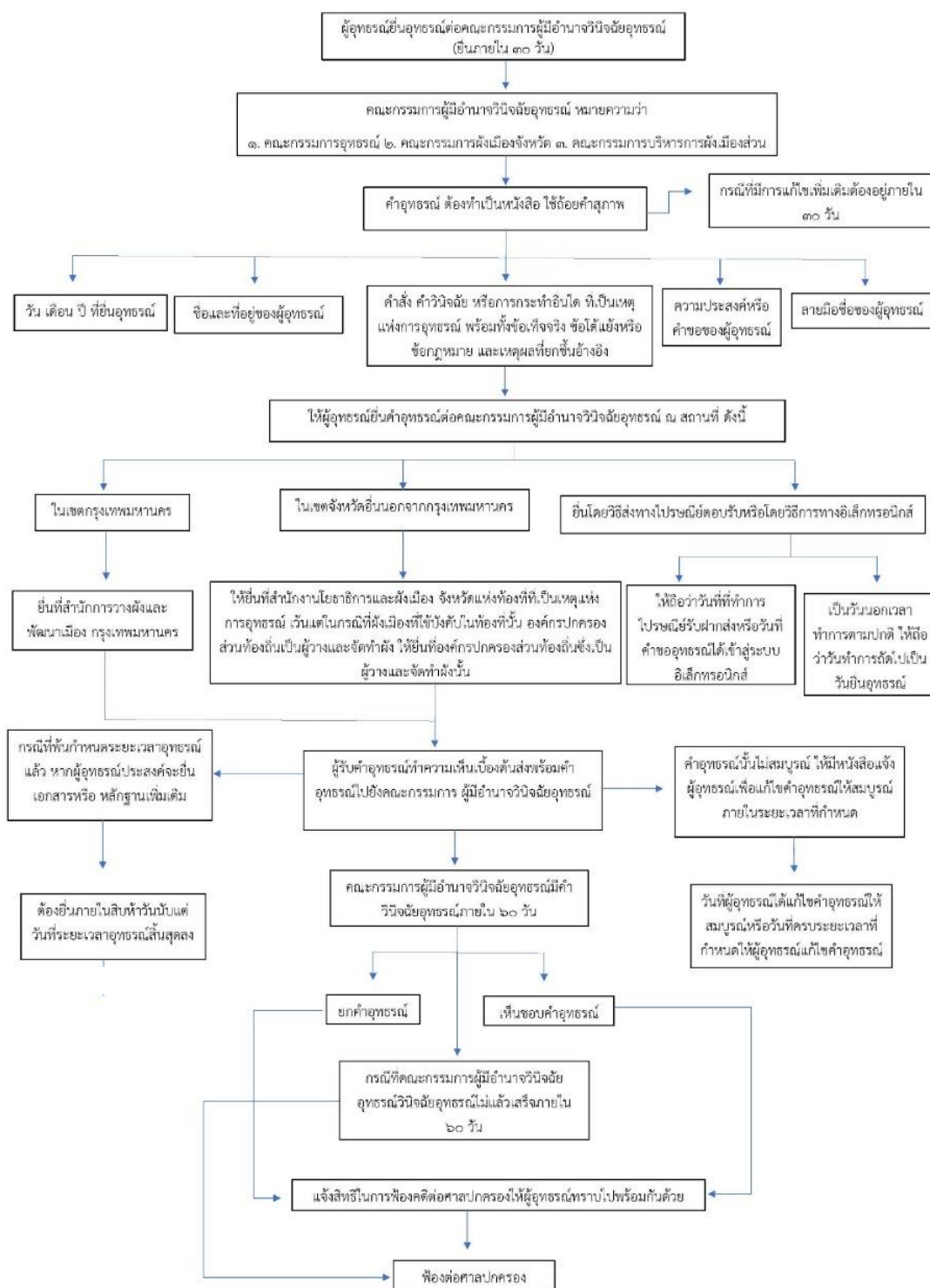
(๒) การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม

๒.คณะกรรมการที่รับผิดชอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นกลไกการอุทธรณ์มีการกระจายอำนาจในการวินิจฉัยไปยังคณะกรรมการต่าง ๆ

• **คณะกรรมการอุทธรณ์** มีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินและค่าทดแทน

๓.บทกำหนดโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามยังต้องระวางโทษปรับอีก วันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เช่น โทษสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนด โดยสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ตาม กฎกระทรวงการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๕



ขั้นตอนการอุทธรณ์ ตามมาตรา ๙๐ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

กรณี ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองรวมจะใช้บังคับในบริเวณนั้น ในประเด็นที่ได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการ ให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในระบบทางน้ำตามผังน้ำที่ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำหรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำหรือสัญลักษณ์ อันเป็น

อุปสรรคต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง และแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง การกำหนดค่าทดแทน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม โดยมีสิทธิได้รับค่าทดแทน แต่ยังสามารถอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์(ตามมาตรา ๙๐ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง

๒.การกำหนดค่าทดแทน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม

๒. หลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ในประเด็นต่างๆ

ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ทั้งนี้ **จำนวนเงินที่กำหนดในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องไม่เกินค่าขอของผู้อุทธรณ์** โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์สำหรับคณะกรรมการแต่ละชุดมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ หลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์

ประเด็นอุทธรณ์ (มาตรา)	หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงในการพิจารณา (ประกอบด้วย)
๑.การใช้ประโยชน์ที่ดิน (มาตรา ๓๗ วรรคสอง)	นโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับ สุขลักษณะ, ความปลอดภัยของประชาชน, สวัสดิภาพของสังคม, หรือประโยชน์สาธารณะ . รวมถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน, สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน, การลงทุน, ประโยชน์, หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น
๒.การกำหนดค่าทดแทน (มาตรา ๓๗ วรรคสาม)	ความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิที่ได้รับอยู่เดิม ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย, สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน, การลงทุน, ประโยชน์, หรือความเดือดร้อนรำคาญของประชาชนที่ได้รับ, ซึ่งต้องได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะ

การยื่นอุทธรณ์

- **ผู้มีสิทธิอุทธรณ์** หมายความว่ารวมถึงบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะซึ่งได้รับมอบหมายให้อุทธรณ์แทนผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์แทนได้

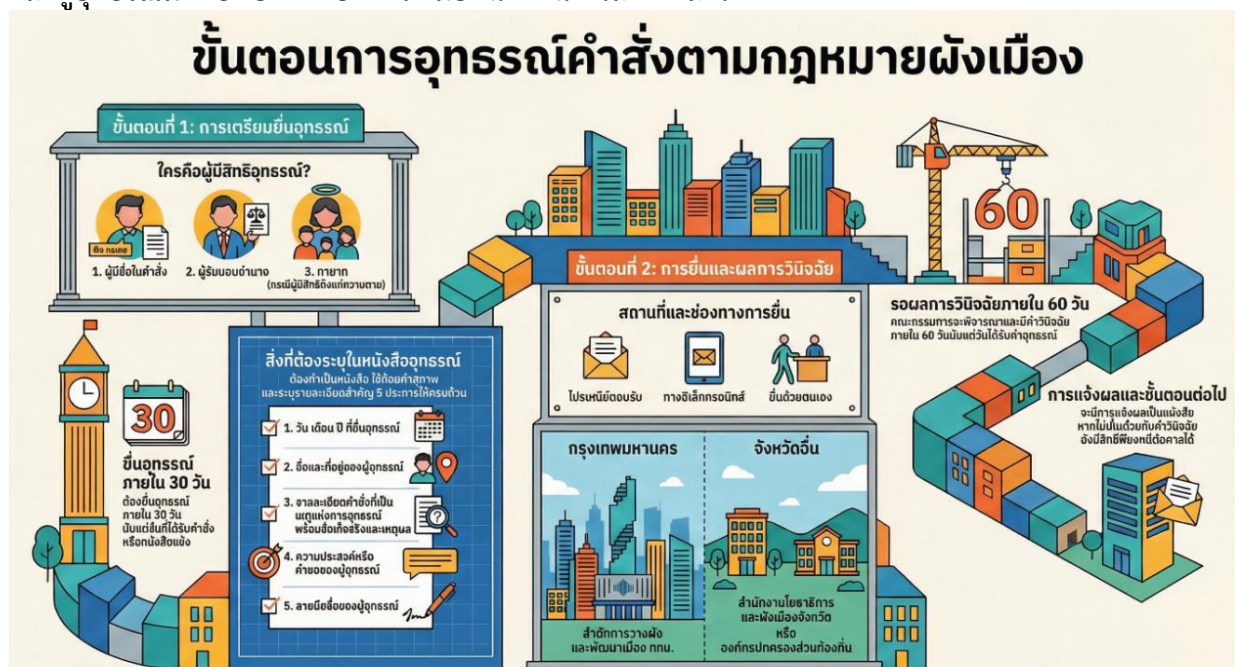
- **การยื่นคำอุทธรณ์** ต้องทำเป็นหนังสือและใช้ถ้อยคำสุภาพ
- **วิธีการยื่น** สามารถยื่น ณ สถานที่ที่กำหนด (เช่น สำนักงานการวางผังและพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด) หรือยื่นโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

- **การนับวันยื่น** ให้ถือว่าวันที่ทำการไปรษณีย์รับฝากส่ง หรือวันที่คำขออุทธรณ์ได้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงาน เป็นวันยื่นอุทธรณ์

• เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ หน่วยงานจะออกไปรับคำอุทธรณ์ให้เป็นหลักฐาน และตรวจสอบความสมบูรณ์ หากคำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ จะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไข หากผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด จะบันทึกไว้แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป

• คณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จะเรียกผู้อุทธรณ์หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง นำเอกสาร หลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

• คณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน หกสิบวัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ หากวินิจฉัยไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว



กรณีการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการที่ผู้เสียหายเห็นว่าไม่เป็นธรรมหากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับ “ค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมจากคำสั่งของคณะกรรมการ” เป็นข้อพิพาทอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีตามมาตรา ๙(๑) และในกรณีที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน อาจเข้าลักษณะเป็นคดีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙ (๓) ได้อีกส่วนหนึ่ง ดังนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเข้าลักษณะตาม มาตรา ๙ (๑) เมื่อคณะกรรมการมี “คำสั่งทางปกครอง” กำหนดค่าทดแทน และผู้ฟ้องเห็นว่า วิธีคำนวณไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายจริง ผู้ฟ้องสามารถขอให้ศาลเพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งกำหนดค่าทดแทนนั้นได้

(๒) คดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดในทางละเมิดเข้าลักษณะตาม มาตรา ๙ (๓) หากพิสูจน์ได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนต่ำกว่าความเป็นจริงเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ผู้ฟ้องสามารถเรียก “ค่าสินไหมทดแทนในทางละเมิด” เพิ่มเติมได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างบูรณาการและยั่งยืน การประกาศ "ผังน้ำ" ซึ่งกำหนดเขตพื้นที่ทางน้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ เป็นมาตรการทางปกครองที่จำเป็นเพื่อป้องกันภัยพิบัติและรองรับน้ำหลาก แต่ก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนประกาศใช้ผังเมืองรวม หากต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายไทยได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบผ่านกลไกที่ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทน อันเกิดจากความเสียหายหรือเสื่อมสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมตามประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังมีกลไกการอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นหลักประกันสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าตอบแทนและการจำกัดสิทธิ

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในบทความนี้ คือ กลไกในการเยียวยา จากหลักการสำคัญของกฎหมายผังเมือง คือ การคุ้มครอง "การใช้ประโยชน์ที่เป็นอยู่ก่อน" กรณีที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนผังเมืองรวมบริเวณนั้นบังคับใช้ ก็จะมีสิทธิใช้ประโยชน์ดินนั้นต่อไปได้ เว้นแต่การใช้นั้นจะขัดต่อนโยบายสำคัญจริง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดการเปื้อนเบนทางน้ำหรือกระแสน้ำหรือสิ่งกีดขวางการไหลของน้ำในระบบทางน้ำหรือสุขลักษณะ ในพื้นที่น้ำหลาก พื้นที่น้ำนอง และพื้นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งหากได้รับคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับ นอกจากการรับเงินชดเชยแล้ว ยังขอเสนอกลไกทางกฎหมายและทางบริหารอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Rights - TDR) เมื่อที่ดินถูกจำกัดสิทธิ เช่น เป็นพื้นที่รับน้ำ ทำให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่ได้ รัฐอาจเยียวยาโดยให้ "สิทธิในการพัฒนา" (Development Rights) โดยสามารถนำสิทธินี้ไป "ขาย" ให้กับเจ้าของที่ดินในพื้นที่อื่น เช่น ในเมืองธุรกิจ เพื่อให้เขาสร้างตึกได้สูงขึ้นกว่าปกติ เป็นได้รับเงินเยียวยาจากภาคเอกชนด้วยตนเองจากการขายสิทธิ โดยที่รัฐไม่ต้องใช้งบประมาณ และยังคงเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้อยู่ แม้จะมีข้อจำกัดการใช้ก็ตาม

บรรณานุกรม

(อ้างอิงตามแหล่งข้อมูลที่ให้มา)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ (๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒)

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑)

กฎกระทรวงกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๗ (๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๗).

Payment for ecosystem services - Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Room_for_the_River.

<https://waterchartmaeklong.onwr.go.th>. <https://www.mdpi.com/2073-4447/16/23/3407>